

**DIE ONTWIKKELING VAN DIE SUID-AFRIKAANSE NYWERHEIDSEKTOR
EN 'N KRITIESE EVALUERING VAN DIE HUIDIGE BELEID**

Sophia W.F. du Plessis



Tesis ingelewer ter gedeeltelike voldoening
aan die vereistes vir die graad van
Magister in Ekonomiese en Bestuurwetenskappe (Ekonomie)
aan die Universiteit van Stellenbosch

Studieleier: Prof. C.L. McCarthy

Desember 1999

VERKLARING

Ek, die ondergetekende, verklaar hiermee dat die werk in hierdie tesis vervat, my eie oorspronklike werk is wat nog nie vantevore in die geheel of gedeeltelik by enige ander universiteit ter verkryging van 'n graad voorgelê is nie.

1/11/1999.....

OPSOMMING

Volgens die endogene groeiteorie kan 'n land se ekonomiese groeikoers deur die regering beïnvloed word. Nywerheidsbeleid raak belangrik as 'n metode om die bronne van groei te beïnvloed, aangesien dit die sektor beïnvloed wat as die groeienjin bekend staan.

Die regering meng sedert 1924 in die Suid-Afrikaanse nywerheidsektor in. Baie van die redes vir owerheidsinmenging in die verlede, het nie noodwendig die sukses van die sektor as hoogste prioriteit gestel nie. Die gevolg was 'n kapitaalintensiewe, inwaartsgerigte en onproduktiewe sektor. Sedert die demokraties-verkose regering in 1994 aanbewind gekom het, het die doelwitte van die beleid verander. Nywerheidsbeleid word egter steeds as instrument vir sosiale, eerder as ekonomiese doelwitte gebruik.

In die studie word daar geargumenteer dat die regering se betrokkenheid in die nywerheidsektor te hoog is. Markmislukkings word nie alleen gekorrigeer nie, maar die rigting van ontwikkeling word ook beïnvloed. Van die inmenging vind plaas om ongelykhede van die verlede reg te stel, maar weereens is dit nie die beste vir die nywerheidsektor of die ekonomie as geheel nie.

SUMMARY

According to endogenous growth theory, a country's economic growth rate is influenced by government policy. Industrial policy is important for influencing the sources of growth, because it influences the sector which has become known as the engine of growth.

Government intervention in the South African industrial sector has started as early as 1924. Many of the reasons for government intervention in the past had their origin in reasons that was not necessarily best for the industrial sector. That resulted in a capital intensive, inward looking and unproductive sector. Since the democratic elected government came into power in 1994, the objectives have changed, but industrial policy is still being used as an instrument to reach social rather than economic goals.

It is argued in the study that the government is too involved in the industrial sector. It is not only correcting market failures, but it also tries to influence the direction of development. Some of the intervention is done to correct unbalances resulting from the previous government's interventions, but again, this is not what is best for the industrial sector and for the economy as a whole.

BEDANKINGS

Prof McCarthy vir sy studieleiding, aansporing en geduld.

My man, Francois, en my familie vir al hulle belangstelling en ondersteuning.

Rachel Jafta, Inge Kotze en Archie September vir inligting en administratiewe hulp vanuit Suid-Afrika tydens my verblyf in die VSA.

Die Sentrum vir Wetenskapontwikkeling vir geldelike bystand.

INHOUDSOPGAWE

Lys van Figure	iii
Lys van Tabelle	iv
HOOFSTUK 1	
INLEIDING	1
HOOFSTUK 2	
DIE BELANGRIKHEID VAN NYWERHEIDSONTWIKKELING	5
2.1 Die Industriële Revolusie en verdere belangrike ontwikkelings	7
2.2 Die verwantskap tussen industrialisasie en ekonomiese groei en ontwikkeling	11
2.3 Industrialisasie en Internasionale handel	20
2.4 Nywerheidsbeleid – die rol van die owerheid	25
HOOFSTUK 3	
HISTORIESE PERSPEKTIEF OP NYWERHEIDSONTWIKKELING IN SUID-AFRIKA	35
3.1 Die invloed van mynbou op nywerheidsontwikkeling	37
3.2 Die invloed van die twee Wêreldoorloë op nywerheidsontwikkeling	40
3.3 Die invloed van owerheidsinmenging op nywerheidsontwikkeling	43
3.3.1 Beskermingsbeleid - die vroeë jare	44
3.3.2 Direkte deelname aan nywerheidsproduksie – opkoms van openbare korporasies	51
3.3.3 Nywerheidsdesentralisasie	53
3.3.4 Beskermingsbeleid en Handelsliberalisering	62
HOOFSTUK 4	
BRONNE VAN GROEI IN DIE SUID-AFRIKAANSE NYWERHEIDSEKTOR	70
4.1 Industrialisasie en ekonomiese groei	71
4.2 Werkverskaffing in Fabriekswese	75
4.3 Investering in Fabriekswese	77
4.4 Produktiwiteit	85

4.5	Sektorale verskuiwings	88
4.6	Uitvoergroei	92

HOOFSTUK 5

DIE SUID-AFRIKAANSE NYWERHEIDSBELEID		102
5.1	Doelwitte en kriteria vir die beoordeling van die nywerheidsbeleid	102
5.2	Die huidige nywerheidsbeleid in Suid-Afrika op grond van gestelde doelwitte	105
5.2.1	Werkskepping	107
5.2.2	Uitvoerverrigtheid	116
5.2.3	Vaste Investering	122
5.2.4	Tegnologiebeleid	125
5.3	Beleid nou verwant aan nywerheidsbeleid	129
5.3.1	Mededingingsbeleid	129

HOOFSTUK 6

SAMEVATTING		133
BRONNELYS		137

LYS VAN FIGURE

Hoofstuk 4:

Figuur 1:	Groei in BBP en fabriekswese (1961-1997)	72
Figuur 2:	Persentasie bydrae tot BBP	74
Figuur 3:	Bydrae van landbou, mynbou en fabriekswese tot BBP	75
Figuur 4:	Werkverskaffing in die fabriekswese en totale werkverskaffing in die nie-landbou sektore	77
Figuur 5:	Bruto vaste investering (konstante 1993 pryse)	78
Figuur 6:	Sektorale verdeling van totale vaste investering	80
Figuur 7:	Groei in die vaste kapitaalvoorraad in die fabriekswese en groei in fabrieksproduksie	81
Figuur 8:	Tendense in private en openbare investering in fabriekswese (1990 pryse)	83
Figuur 9:	Bruto Binnelandse Vaste Investering volgens tipe organisasie (teen konstante 1990-pryse)	84
Figuur 10:	Kapitaal-arbeidverhouding, arbeid- en kapitaalproduktiwiteit	86
Figuur 11:	Fabriekswese: Uitgevoerde komponent van produksie	95
Figuur 12:	Fabriekswese: Uitvoer en Invoer	98

LYS VAN TABELLE

Hoofstuk 2:

Tabel 1:	Groei in volume uitvoer van goedere en dienste	24
----------	--	----

Hoofstuk 4:

Tabel 1:	Groei in totale werkertal en werkertal in fabriekswese 1946-96 (uitsetwaardes teen konstante 1990 pryse)	76
Tabel 2:	Gemiddelde groei in die bydrae tot totale Bruto Binnelandse Vaste Investering	79
Tabel 3:	Kapitaal-opbrengs verhouding in die fabriekswese	82
Tabel 4:	Gemiddelde jaarlikse groei in kapitaal per werker in fabriekswese	85
Tabel 5:	Groei in multi-faktorproduktiwiteit (gemiddelde jaarlikse persentasie)	88
Tabel 6:	Persentasie verdeling van netto produksie in fabriekswese per subsektor	89
Tabel 7:	Persentasie verdeling van indiensname in die fabriekswese	91
Tabel 8:	Persentasie bydrae tot totale uitvoer	93
Tabel 9:	Bronne van nywerheids groei (1972-90)	94
Tabel 10:	Die verandering in die samestelling van Suid-Afrika se uitvoermandjie	96
Tabel 11:	Fabrieksuitvoer: Sub-sektor as persentasie van totale fabrieksuitvoer	97
Tabel 12:	Invoer van vervaardigde goedere, verdeel volgens subsektor	99
Tabel 13:	Bestemming van Suid-Afrikaanse vervaardigde goedere	100

HOOFSTUK 1

INLEIDING

Die sterk verwantskap tussen industrialisasie en ekonomiese groei maak dit vir ekonome 'n belangrike studieveld¹. Selfs in die algemene spreektaal word “ge-industrialiseerd” as 'n sinoniem vir “ontwikkeld” gebruik indien daar na 'n land se graad van ekonomiese ontwikkeling verwys word [McCarthy 1994: 66]. Die groeiende aandeel van nywerheidsaktiwiteit in die proses van ekonomiese ontwikkeling is reeds deur Simon Kuznets [1966:1, 113-127] in sy vroeëre studies van moderne ekonomiese groei beskryf. Hy identifiseer die verskuiwing van hulpbronne vanaf landbou na fabriekswese as die sentrale kenmerk van die transformasie waardeur bronne vanaf sektore met laer produktiwiteit na sektore met hoër produktiwiteit verplaas word.

Die belangrikheid van nywerheidsontwikkeling in die proses van ekonomiese ontwikkeling, maak dit ook 'n belangrike studieveld binne die Suid-Afrikaanse konteks. Om die swak vertoning van die Suid-Afrikaanse nywerheidssektor te verstaan, is 'n literatuurstudie onderneem oor nywerheidsontwikkeling in die algemeen en ook in spesifieke lande. Om die sekulêre stagnasie vanaf ongeveer die middeljare sewentig, te verklaar, is dit in historiese perspektief geplaas deur verskeie geskiedkundige publikasies, verslae en beleidsdokumente te bestudeer. Die ontwikkeling en gebreke van die sektor is ook op 'n statistiese wyse ontleed, deur van tydreksdata gebruik te maak.

Die nywerheidssektor is die groei-enjin in die ekonomie en tensy die dalende neiging omgekeer word, is lae ekonomiese groei, stygende werkloosheid, groeiende armoede en gefrustreerde verwagtingings in die nuwe demokratiese Suid-Afrika ons voorland. Die wyse waarop die regering probeer om die neiging om te keer, is vanuit regeringspublikasies ontleed.

¹ “Industrialisasie” verwys na die proses waardeur die fabriekswese se bydrae tot ekonomiese aktiwiteit toeneem.

Om die belangrikheid van nywerheidsontwikkeling in die proses van ekonomiese groei te verstaan, moet die verwantskap tussen die prosesse begryp word. In Hoofstuk 2 word teorieë bespreek wat hierop betrekking het. Die verskillende teorieë het oor tyd verander en ontwikkel tot waar daar vandag besef word watter belangrike rol die bevordering van tegnologie en die menslike hulpbron in 'n land se ekonomiese prestasie speel. Hoofstuk 2 behandel ook die rol wat internasionale handel in industrialisasie speel en die verskillende benaderings wat op hierdie gebied gevolg word. Dit was veral die sukses van 'n aantal oos-Asiatiese lande gedurende die jare tagtig wat 'n verandering in denkwyse oor lande se uitvoergerigtheid veroorsaak het.

Die hoofstuk word afgesluit met 'n gedeelte wat die rol van die owerheid in die proses van industrialisasie aan die orde stel. Die mate waartoe 'n regering in die werking van die vrye mark inmeng, bly steeds 'n onderwerp van debatvoering. George Stigler [1993: 402] het die volgende oor monopolië opgemerk, maar dit kan veel wyer van toepassing gemaak word: "The merits of laissez-faire rest less upon its famous theoretical foundations than upon its advantages over the actual performance of rival forms of economic organization". Die waarskuwing wat Stigler rig, is dat nadat die tekortkominge van ekonomiese markte erken is, daar steeds erken moet word dat politieke besluite 'n minder doeltreffende toedelingmeganisme is. Die uitdaging wat dit aan ekonome stel, is om te probeer verstaan waarom markte doeltreffend werk en om daarop voort te bou.

In Hoofstuk 3 word 'n historiese verloop van nywerheidsontwikkeling in Suid-Afrika weergegee. Die nywerheidssektor het sy ontstaan aan beide insidentele en doelbewuste invloede te danke. Die mynbou-ontwikkeling en die twee wêreldoorloë het die nodige stimulus aan die plaaslike mark gebied om nywerheidsproduksie uit te brei, terwyl die regering met doelbewuste beleid van invoervervanging die binnelandse mark teen internasionale mededinging beskerm het. In die begin van die 1960's het die regering voor die keuse te staan gekom om verder te gaan met invoervervanging of om die mark te liberaliseer. Die keuse het op eersgenoemde geval.

Gedurende die 1970's en 1980's het die oliekrisis, wapenverbod en toenemende handelsanksies toetred tot die internasionale mark beperk. Strategiese, kapitaalintensiewe nywerhede is opgerig om in die binnelandse vraag te voorsien. Pogings om uit te voer is beperk deur die onmededingendheid van die plaaslike nywerhede. Kapitaal en intermediêre insette is steeds ingevoer en die koste daarvan is deur tariewe verhoog.

Dit het meegebring dat die nywerheidsektor aan die begin van die 1990's voor 'n ernstige probleem te staan gekom het. Om enigins verder te ontwikkel moes produkte vir die internasionale mark geproduseer word, aangesien binnelandse vraag as bron van groei uitgeput was. Die sektor was steeds gewoond aan beskerming en die toetred tot die internasionale mark word as 'n pynlike proses ervaar. Daar is egter geen keuse vir die nywerheidsektor as om tot die internasionale mark toe te tree nie, want Suid-Afrika is verbind tot handelsliberalisering onder die wakende oog van die Wêreldhandelsorganisasie en soos reeds opgemerk, is internasionale vraag die enigste stimulant vir binnelandse produksie.

In hoofstuk 4 word 'n statistiese oorsig van die nywerheidsektor gegee. Wat veral kommerwekkend blyk te wees, is die gebrek aan werkskepping, investering en produktiwiteit in die sektor. Die ekonomie verskaf nie meer groot getalle werkseleenthede vir ongeskoolde werkers, soos toe landbou en mynbou nog die dominante sektore in die ekonomie was nie. Daarbenewens het die geneigdheid tot groter kapitaalintensiteit in die fabriekswese sterk toegeneem. Die aandeel van semigeskoolde en ongeskoolde werkseleenthede as persentasie van die totale aantal werkseleenthede, het van 61 persent in 1973 tot 48 persent in 1993 gedaal. Hierteenoor is slegs een uit elke vyf Suid-Afrikaners formeel gekwalifiseer vir hoogs geskoolde werkseleenthede.

Die investerings wat in die 1970's gemaak is, is om strategiese redes gemaak en was nie altyd ekonomies die beste keuse nie. Baie van die investerings is in onproduktiewe sektore gemaak. Die swak vertoning van die multi-faktorproduktiwiteit blyk 'n groot bron van kommer te wees.

Dit alles het meegebring dat die demokraties verkose regering 'n kapitaalintensiewe en inwaartsgerigte nywerheidsektor van die vorige regering geërf het. In hoofstuk 5 word die doelwitte, soos uiteengesit in die regering se *Growth, Employment and Redistribution*, vir die nuwe nywerheidsbeleid uiteengesit. Om 'n nuwe beleid te formuleer het die regering verskeie insette van verskillende rolspelers gekry. Hierdie voorstelle wat gemaak is, word in verband gebring met die huidige nywerheidsbeleid, terwyl punte van kritiek uitgelig word.

HOOFSTUK 2

DIE BELANGRIKHEID VAN NYWERHEIDSONTWIKKELING

By die jaarlikse samekoms van die Amerikaanse Ekonomiese Vereniging in 1989 het die ekonomiese historikus, David S. Landes lig probeer werp op die probleem van ekonomiese groei en ontwikkeling. Die titel van sy referaat was 'n samevatting van 'n probleem waarmee ekonome vir eeue lank reeds worstel, naamlik *Why are We so Rich and They so Poor?* Die vooruitgang en materiële welvaart van individue en van lande was nog altyd 'n belangrike onderwerp waarvoor ekonome geskryf en gedebateer het. Dit is belangrik om te weet waarom sekere lande ekonomies beter as ander presteer, onder andere omdat dit as model vir ontwikkelende lande gebruik kan word.

Die klassieke ekonome, soos Adam Smith, David Ricardo, Thomas Malthus, John Stuart Mill en Karl Marx het almal op een of ander wyse uitsprake oor die oorsake en gevolge van ekonomiese vooruitgang gelewer. Adam Smith was in so 'n mate gefasineer deur materiële welvaart, dat dit die tema van sy bekende boek, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* was¹ [Jones 1998: 1]. Ricardo,

¹ Adam Smith, wat as die vader van die moderne ekonomie beskou word, het beweer dat ekonomiese groei vanself gebeur. Solank die regering nie in die mark inmeng nie, sal die mark self daarvoor sorg. Hy het die verskil in die welvaart van verskillende lande deur die verskil in grond as produksiefaktor verklaar. Daar is aanvaar dat lande wat ryklik met natuurlike hulpbronne bedeel is, ryker sal wees as lande wat daarsonder moet klaarkom. Arbeid en kapitaal is as homogene produksiefaktore gesien en sou geen verskil aan die welvaart van 'n land kon maak nie [Landes 1995: 74-75].

In die 1980's was daar weer 'n herlewing van die Neo-klassieke benadering (Sien Todaro 1997 vir 'n volledige bespreking van die Neo-klassieke teenrevolusie). Tydens hierdie herlewing het skrywers spesiaal aandag geskenk aan die rol van die owerheid in die proses van ekonomiese ontwikkeling. Skrywers soos Bela Balassa, Jagdish Bhagwati en Anne Krueger het geargumenteer dat owerheidsinmenging in die ekonomie die rede vir lae ekonomiese groei is. Hulle het wel erken dat daar onder spesiale omstandighede ruimte vir owerheidsinmenging is. Hierdie spesiale omstandighede is in gevalle waar daar tekorte in die Derde Wêreld se produk- en faktormarkte is en waar die regering die omstandighede kan verbeter deur wel in te meng, maar dat daar onder alle omstandighede van markgerigte instrumente gebruik gemaak moet word.

Malthus en Mill het voorspel dat vooruitgang uiteindelik in stagnasie sal eindig weens die hoë bevolkingsgroeikoers en die wet van dalende meeropbrengs. Gelukkig het die geskiedenis hulle verkeerd bewys, maar hul voorspellings het aan ekonomie as vakwetenskap die beskrywing van 'n *dismal science* gegee [Thirlwall 1994: 4-5]. Die belangrikste rede waarom vooruitgang nie tot stagnasie gelei het nie, is lankal reeds bekend, maar die redes waarom een land ekonomies beter as 'n ander presteer bly steeds 'n aktuele onderwerp vir debatvoering.

Toe Ricardo, Malthus en Mill stagnasie voorspel het, het hulle die voordeel onderskat wat industrialisasie en tegnologie op die ontwikkelingsproses sou hê. Die sterk verwantskap tussen ekonomiese ontwikkeling en industrialisasie word duidelik in die literatuur beklemtoon. Ekonomiese ontwikkeling word gesien as die gevolg van strukturele veranderinge wat in die ekonomie plaasvind. Die woord "struktuur" verwys in die ontwikkelingseconomie na die relatiewe belangrikheid van sektore in terme van produksie en faktorgebruik. Hieruit is dit duidelik dat industrialisasie die sentrale proses tydens strukturele verandering is. In *The new Palgrave – Economic Development* [Eatwell, et.al. 1989: 160] word industrialisasie dan ook as 'n proses van strukturele verandering beskryf. Syrquin [1988: 205] beskryf ekonomiese ontwikkeling soos volg: "an interrelated set of long-run processes of structural transformation that accompany growth. The central features of this approach are economy-wide phenomena such as industrialization, urbanization and agricultural transformation, regarded as elements of what Kuznets identified as 'modern economic growth'". In hierdie transformasie is die toenemende belangrikheid van die fabriekswese 'n onderskeidende ontwikkeling.

Die sterk verwantskap wat daar tussen groei in die nywerheidsektor en groei in die ekonomie bestaan, het tot die uitdrukking van "vervaardiging as groei-enjin" aanleiding gegee. Daar is verskeie redes waarom groei in vervaardiging tot groei in die totale ekonomie lei, waarvan die eerste twee op 'n produktiwiteitsverhoging in die ekonomie berus.

Die nywerheidsektor kan op sigself produktiwiteit verhoog weens die tegniese vooruitgang wat in die sektor plaasvind. Die tegniese vooruitgang kan positiewe skaalvoordele gerealiseer, met ander woorde 'n groter produksie kan gelewer word sonder dat 'n ooreenstemmende toename in insette nodig is. Die nywerheidsektor

tree dus kostebesparend op. Die verwantskap tussen 'n toename in produktiwiteit en groei in die nywerheidsektor staan in die literatuur as Verdoorn se Wet bekend.

Die tweede rede waarom groei in vervaardiging positiewe gevolge vir die totale ekonomie inhou, het te make met die absorpsie van arbeid uit ander sektore in die ekonomie waar daar dalende opbrengs is of waar daar oortollige arbeid is. Dit sal 'n styging in die produktiwiteit van ander sektore tot gevolg hê weens die daling in die hoeveelheid arbeid in daardie sektore [Thirlwall 1994: 60-61].

Verdere voordele wat vervaardiging vir die totale ekonomie inhou is deur middel van voorwaartse en terugwaartse skakelings en 'n moontlike oplossing wat dit vir die probleem van armoede in ontwikkelende lande bied. Nywerheidsontwikkeling en die bekamping van armoede is tot 'n groot mate komplementêr. Indien industrialisasie die produksie van massaverbruiksgoedere stimuleer en die keuse van tegnieke die beskikbaarheid van kapitaal en arbeid in ag neem, kan nywerheidsontwikkeling 'n direkte invloed op indiensname en die gemiddelde lewenstandaard van die bevolking hê, selfs oor die kort termyn [Cody et. al. 1980:16]. Die nywerheidsektor lewer 'n groot bydrae tot nasionale inkome en kan, indien 'n toepaslike inkomeverdelingsbeleid bestaan, 'n bydrae tot die vermindering van armoede lewer.

In hierdie hoofstuk word die teoretiese argumente rakende die verwantskap tussen industrialisasie en ekonomiese groei en internasionale handel, en die rol van die owerheid bespreek. Voordat daar na hierdie teorieë gekyk word, word die belangrikheid van die industriële revolusie en ander prominente tegnologiese ontwikkelings bespreek.

2.1 DIE INDUSTRIËLE REVOLUSIE EN VERDERE BELANGRIKE ONTWIKKELINGS

Die industriële revolusie word in die volgende woorde van Stearns [1998: 5] opgesom: "the industrial revolution consisted of the application of new sources of power to the production process, achieved with transmission equipment necessary to apply these power to manufacturing". Volgens Stearns lê die kern van die revolusie daarin dat diere en mense met masjinerie in die produksieproses vervang is. David

Landes [1969: 1] het verder gegaan deur enige groot tegnologiese verandering as 'n industriële revolusie te beskryf, met ander woorde daar is soveel revolusies as wat daar industriële innovasies is. Wanneer Landes na die industriële revolusie van die 18e eeu in Brittanje verwys, skryf hy dit met hoofletters om dit van die ander revolusies te onderskei. Vir die doeleindes van die studie word daar by die strenger definisie van Stearns gehou, met ander woorde dat daar slegs een industriële revolusie was, maar dat daar sedertdien heelwat tegnologiese uitvindings was wat die wyse van produksie telkens verander het.

In Brittanje het die ontwikkeling van spin en weef produktiwiteit tydens die eerste revolusie heelwat verhoog en die produksie van materiaal het tussen 1760 en 1827 honderdvoudig toegeneem. Die nuwe produksiemetodes het nie alleen produktiwiteit en per capita inkome verhoog nie, maar hierdie groei was ook selfonderhoudend van aard en kon vir die eerste keer 'n teenargument vir Malthus se *dismal science* bied.

Adam Smith het in sy *Wealth of Nations* (1776) die toename in produktiwiteit hoofsaaklik aan spesialisasie en arbeidsverdeling toegeskryf en nie soseer aan die gebruik van masjinerie nie. Soos reeds in die inleidende gedeelte opgemerk is, het die Klassieke ekonome tegnologiese verandering nie na waarde geskat nie. Hulle het dit as 'n eksogene faktor tot ontwikkeling beskou. Vandag bestaan daar min twyfel dat die toename en verhoging in produksie van die industriële revolusie deur die ontwikkeling van James Watt se stoomenjin (1768) en die daaropvolgende ontwikkeling van nywerheidsmasjinerie voorafgegaan is [World Development Report 1987: 40-41].

Die voordele van die industriële revolusie was nie alleen tot Brittanje beperk nie, maar is wêreldwyd deur 'n buitengewone toename in uitvoer versprei. Teen 1870 was Brittanje se uitvoer meer as die gesamentlike uitvoer van Frankryk, Duitsland en Italië en hierdie lande se uitvoer was drie maal hoër as VSA uitvoer [Stearns: 1998:29-31].

Verdere ontwikkelings in die 19e en begin 20e eeu, soos elektrisiteit, die vries van voedsel, organiese chemikalieë, die binnebrand-enjin en die radio het 'n nuwe era vir industrialisasie ingelui. Om dit 'n tweede industriële revolusie te noem sal die belangrikheid van die oorgang van 'n landbou- na 'n industriële-ekonomie ondermyn,

maar die invloed daarvan op produksie was steeds baie groot. Die nuwe masjiene wat in hierdie tyd ontwikkel is, het die werking van die stoomenjins oorskadu, naamlik elektriese turbunes wat energie uit steenkool, hidro-ëlektriese krag en petroleum verkry, en binnebrand-enjins wat energie uit petroleum verkry. Net soos met die industriële revolusie in Brittanje het hierdie ontwikkelings die ou gebruike nutteloos gemaak. Oorspronklik is tuisnywerhede deur die ontwikkeling van die stoomenjins geknou en nou is stoomenjins met binnebrand-enjins vervang [Stearns 1998: 134-135].

Die tegnologiese ontwikkelings van die begin 20e eeu het nie alleen produksiemetodes beïnvloed nie, maar ook organisatoriese strukture. Die groot industriële korporasies het begin om navorsing en ontwikkeling te finansier, in die soeke na nog beter metodes van meganisasie, metodes om werkers se produktiwiteit te verhoog en die soeke na nuwe produkte. Duitsland en die VSA was leiers op hierdie gebied [World Development Report 1987: 42-43]. Die organisatoriese veranderinge wat plaasgevind het, het ook verder as tegnologiese veranderinge gestrek. Die produksielyn wat deur die motorvervaardiger, Henry Ford in 1910 begin is, was 'n gevolg van pogings om werkers soveel moontlik soos masjiene te laat funksioneer deur enige behoefte aan reflekse of verdere denke te verwyder² [Stearns 1998: 136-136].

Tussen 1913 en 1950 het die twee Wêreldoorloë, verskeie handelsoorloë en die Groot Depressie groter owerheidsbetrokkenheid in industrialisasie tot gevolg gehad. Tariefloorloë en kwantitatiewe invoerbepelings was aan die orde van die dag en het tot 'n daling in die groei van produksie en wêreldhandel aanleiding gegee. Na die Tweede Wêreldoorlog was die heropbou en uitgestelde verbruiksbesteding 'n groot bron van vraag. Vervaardiging het weer eens die weg vir produksie- en uitvoergroei gebaan.

Nuwe ontwikkelings wat in hierdie tyd 'n invloed op vervaardiging gehad het, was onder andere sintetiese stowwe, petro-chemiese produkte, atoomenergie, rekenaars

² Semi-geskoolde werkers het met behulp van elektriese masjinerie 'n eenvoudige taak oor en oor herhaal, terwyl die produk wat hulle vervaardig op 'n vervoerband voor hulle verbybeweeg.

en elektroniese toerusting soos bv die televisie³. Die ontwikkeling van robotte in die 1960's het heelwat produksielynwerkers met masjiene vervang. Nuwe toerusting en tegnologie het produktiwiteit verhoog en die behoefte aan blouboordjies werkers verminder, 'n omkeer van wat met die Industriële Revolusie in Brittanje gebeur het.

Verder het handelsliberalisering onder die AOTH 'n omgewing geskep wat voordelig vir die ontwikkeling en verspreiding van tegnologie was [World Development Report 1987: 43, Stearns 1998: 214].

Dit is belangrik om daarop te let dat die industriële revolusie en daaropvolgende tegnologiese ontwikkelings die struktuur van produksie bepaal het. Nuwe uitvindings het vorige metodes in onbruik laat verval ('n proses wat deur Schumpeter in 1943 as *creative destruction* beskryf is), organisatoriese strukture het verander en selfs die tipe werker wat in die produksieproses gebruik word, het verander. 'n Verdere eienskap is dat latere ontwikkelingslande die geleentheid gebied het om vinniger as gevestigde nywerheidslande te groei. Dit het aan "laatkommers" die geleentheid gebied om op hul voorgangers in te haal [Stearns 1998: 92].

Industrialisasie het 'n belangrike rol in die geskiedenis gespeel om ekonomiese groei en vooruitgang aan te help. Aangesien ekonomiese groei en ontwikkeling en industrialisasie nou verwant is aan mekaar, het die teorie oor die verwantskap tussen hierdie entiteite oor tyd saam verander. 'n Volledige bespreking van die evolusie van groeiteorie val buite die bestek van hierdie studie⁴, maar daar word wel 'n aantal punte bespreek wat op industrialisasie betrekking het.

³ Die meeste van hierdie uitvindings is tydens die oorloë gemaak weens behoeftes wat geïdentifiseer is en owerhede wat fondse beskikbaar gestel het vir die ontwikkeling van die tegnologie.

⁴ Vir 'n meer volledige bespreking hieroor kan onder andere die volgende bronne geraadpleeg word: Solow (1992), Abramovitz (1993), Fagerberg (1994), Todaro (1997), Thirlwall (1994), Von Tunzelmann (1995).

2.2 DIE VERWANTSKAP TUSSEN INDUSTRIALISASIE EN EKONOMIESE GROEI EN ONTWIKKELING

Uit die na-oorlogse literatuur oor ekonomiese groei en ontwikkeling, word daar op veral drie teorieë gekonsentreer, naamlik die liniêre-stadia-van-ontwikkeling-model, die teorieë oor die patrone van strukturele verandering en die nuwe of endogene teorie van ekonomiese groei.

Teoretici van die 1950's en die vroeë 1960's het die proses van ontwikkeling gesien as 'n reeks opeenvolgende stadia van ekonomiese groei waardeur alle lande moet gaan⁵. Volgens hierdie benadering kan 'n land se graad van ontwikkeling bepaal word deur die identifisering van sekere kenmerkende eienskappe van die betrokke stadium waarin die land verkeer. Die eenvoudigste van hierdie teorieë maak 'n onderskeid tussen primêre, sekondêre en tersiêre produksie. 'n Land sal begin ontwikkel deur primêre produkte te produseer en sodra die basiese behoeftes binne die land bevredig is, sal hulpbronne na die sekondêre (vervaardiging) sektor verskuif. Met 'n toename in inkome en 'n meer versadigde mark vir vervaardigde goedere, sal hulpbronne na die dienste of tersiêre sektor verskuif waar "produkte" met 'n hoë inkome-elasticiteit verskaf word. Die verskuiwing van hulpbronne is 'n integrale deel van die ontwikkelingsproses en een van die belangrikste redes vir hierdie verskuiwings is die verskil in die inkome-elasticiteit van vraag na kommoditeite en die veranderinge in elasticiteit soos ontwikkeling vorder [Thirlwall 1994: 54].

Volgens bogenoemde indeling word ontwikkelende lande deur die produksie van primêre goedere gekenmerk, die meer ontwikkelde lande deur die produksie van vervaardigde goedere en die volwasse, ontwikkelde lande deur 'n hoë persentasie van hul hulpbronne in die dienstesektor aangewend. Binne die nywerheidssektor vind daar ook 'n verskuiwing plaas as gevolg van veranderende vraagpatrone. Die merkbaarste verskuiwing in vraag is die relatiewe skuif vanaf basiese

⁵ Die bekendste van hierdie modelle is Rowton se "Stages of Growth" en die Harrod-Domar Groeimodel. Vir meer besonderhede, sien Todaro (1997), Thirlwall (1994) en Syrquin (1988).

noodsaaklikhede soos voedsel, verversings en klere na kapitaal en duursame verbruiksgoedere.

Hierdie benadering ignoreer die feit dat lande spesialiseer in die produksie van goedere waarin hulle 'n relatiewe voordeel het as gevolg van die beskikbaarheid van sekere hulpbronne in die land. Die feit dat een land oorwegend landbouprodukte produseer en 'n ander een oorwegend vervaardigde goedere beteken nie noodwendig dat die lande in verskillende stadia van ontwikkeling is nie. Die benadering ignoreer ook die feit dat verskillende dienste in verskillende stadia van die ontwikkelingsproses benodig word [Thirlwall 1994:54-56].

Ondanks hierdie kritiek, is daar tog heelwat empiriese ondersteuning vir hierdie benadering. Die ontwikkelingspatroon van lande toon sekere ooreenstemming, veral wat die verskuiwing in hulpbronne van die landbou- na die nywerheidssektor betref⁶. Op 'n hoë vlak van veralgemening, kan gesê word dat hoe laer die per capita inkomste van 'n land is, hoe hoër is die persentasie arbeid in die landbousektor, en hoe hoër die per capita inkomste, hoe hoër sal die persentasie arbeid in die dienstesektor wees [Thirlwall 1994: 55-56].

Hierdie stadia-van-ontwikkeling-benadering is in die 1970's grootliks deur teorieë oor die patrone van strukturele verandering vervang. Laasgenoemde benadering het drasties van die standaard Neo-klassieke teorie verskil.

⁶ Alhoewel die stygende aandeel van vervaardiging, teenoor die daling in die aandeel van landbou in die bruto nasionale produk 'n algemene patroon in lande is, volg dit nie dieselfde patroon van verandering in alle lande nie. China het byvoorbeeld gedurende die 1950's die voorbeeld van die Soviet Unie probeer volg deur die meeste van hul investering na vervaardiging te kanaliseer en te hoop dat die landbousektor vir sy eie oorlewing sal sorg. Swak ooste in 1959 en 1961 het die regering gedwing om groter investerings in die landbou te maak. Voedselproduksie het net vinnig genoeg toegeneem om in die groeiende bevolking se behoeftes te voorsien. In die 1970's was dit weereens vir die regering nodig om die investering in landbou te verhoog. In die 1980's het die regering kollektiewe landbou afgeskaf en landbouproduksie het teen 'n versnelde tempo toegeneem [Gillis et. al. 1987: 51-52].

In die Neo-klassieke groeiteorie word 'n pareto-doeltreffende toedeling van bronne aanvaar wat beteken dat dit onmoontlik is om produksie te verhoog deur hulpbronne van een sektor na 'n ander, meer produktiewe sektor te verskuif. Volgens dié teorie sal die BBP styg as gevolg van die langtermyn effek van kapitaalvorming, die vergroting van die arbeidsmark en tegnologiese veranderinge wat onder mededingende ewewig plaasvind. Onderliggend sal daar wel 'n strukturele verandering plaasvind, maar die verandering in vraag en die verskuiwing van hulpbronne van een sektor na 'n ander is nie belangrik nie, want arbeid en kapitaal het dieselfde marginale opbrengs in alle gevalle.

In teenstelling hiermee aanvaar die strukturele benadering nie die optimale toedeling van bronne nie. Weens onvolmaakte inligting en die beperking op faktormobiliteit sal strukturele veranderinge onder toestande van onewewig plaasvind. Daar sal dus verskille wees in die opbrengs van arbeid en kapitaal in verskillende gebruike. 'n Verskuiwing van kapitaal en arbeid van minder produktiewe na meer produktiewe sektore kan groei verhoog of aan die ander kant verlaag indien die rigting van die verskuiwing ondoeltreffend is [Chenery et.al. 1986: 13]. Aangesien die strukturele benadering 'n duidelike verklaring bied vir die wyse waarop industrialisasie ekonomiese groei veroorsaak, word dit in groter besonderhede bespreek as die res van die modelle wat poog om ekonomiese groei te verklaar.

Die strukturele benadering fokus op die meganisme waarmee onderontwikkelde ekonomieë hul ekonomiese strukture omvorm van dié wat aanvanklik swaar op tradisionele onderhoudslandbou steun tot 'n meer moderne, verstedelike en geïndustrialiseerde en dienste ekonomie. Daar word gefokus op die proses waardeur die landbou met nywerhede vervang word as die enjin van ekonomiese groei. Vir hierdie proses om in 'n land plaas te vind, is 'n aantal veranderinge in die struktuur van die land se ekonomie nodig om die oorgang van 'n tradisionele na 'n moderne ekonomie te maak. Hierdie strukturele veranderinge sluit byna alle ekonomiese funksies in, naamlik die veranderinge in verbruikersvraag, internasionale

handel⁷, die gebruik van hulpbronne, verstedeliking en die groei en verspreiding van die bevolking [Todaro 1997: 80-81].

Studies wat oor strukturele veranderinge gedoen is kan eintlik tot by die werk van Fisher en Clark in 1939/40 teruggevoer word. Fisher en Clark het op inter-sektorale verhoudings tussen landbou, vervaardiging, dienste en ander sektore gefokus. Die verskuiwing van arbeid vanaf landbou na vervaardiging en dienste is deur hulle in terme van veranderende binnelandse vraagpatrone verklaar. Latere werk wat deur Simon Kuznets, onder andere, gedoen is, het getoon dat daar op 'n meer omvattende wyse aandag geskenk moet word aan die faktore wat die patroon van strukturele verandering bepaal [UNIDO 1983: 61].

Kuznets het 'n groot deel van sy lang akademiese loopbaan aan empiriese studies van ekonomiese groei en fluktuasies spandeer. Hy het dit gedoen deur die waarneming van verskillende lande oor tyd. Hy het ekonomiese groei gedefinieer as 'n langtermynstyging in die kapasiteit van die betrokke land om al meer gediversifiseerde ekonomiese produkte aan die bevolking te verskaf. Hierdie styging in kapasiteit is gebaseer op die vooruitgang van tegnologie en die institusionele aanpassings wat daardeur vereis word [Von Tunzelmann 1995: 61-62]. Sy basiese hipotese was dat industrialisasie tot 'n groot mate uniform tussen lande plaasvind, aangesien veranderinge in hulpbrontoedeling, faktorgebruik en ander verwante aspekte, dieselfde tussen lande is tydens industrialisasie. Die steekproef was van so 'n groot omvang, dat Kuznets sekere veralgemenings (sogenaamde "stylized facts") kon maak.

Kuznets het lande volgens hul per capita inkome gekategoriseer en aangetoon dat die volgende faktore by hoë vlakke van inkome onderskei kan word:

- 'n konstante daling in die aandeel van landbou in die nasionale produk,
- 'n konstante toename in die aandeel van die nywerheidssektor in nasionale produksie en
- geen duidelike patroon in die aandeel van die dienste sektor nie.

⁷ Die model erken die feit dat ontwikkelende lande deel is van 'n geïntegreerde internasionale omgewing wat ontwikkeling kan bevorder of verhinder.

Wat die arbeid betref, is daar 'n

- daling in die persentasie arbeid in die landbousektor
- toename in die hoeveelheid arbeid in die nywerheidsektor, maar hierdie toename was kleiner as die toename in produksie
- toename in die hoeveelheid arbeid in die dienstesektor [Kirkpatrick et. al. 1984: 26].

Kuznets se waarneming oor arbeid het belangrike gevolge vir die denkwyses oor werkskepping in ontwikkelende lande ingehou. Die idee bestaan dikwels in ontwikkelende lande dat nywerheidsontwikkeling die probleem van werkloosheid kan oplos, maar dit word nie deur empiriese bewyse gesteun nie. Die rede hiervoor is dat die nywerheidsektor te kapitaalintensief is en dat die gebruik van masjinerie in die nywerheidsektor arbeidsproduktiwiteit en produksie, sonder 'n ooreenstemmende toename in die hoeveelheid arbeid laat toeneem⁸. Die arbeiders wat nie meer in die landbousektor geakkommodeer kan word nie, kan nie ten volle deur die nywerheidsektor geabsorbeer word nie, maar vloei oor na die dienstesektor of word werkloos of onderindiensgeneem [World Development Report 1987:50]. Die nywerheidsektor is dus in terme van indiensname te klein om die probleem van werkloosheid op te los.

Sedert Kuznets sy werk gepubliseer het, is menige soortgelyke studies onderneem en almal het sy bevindinge bevestig. Van hierdie studies is onder andere deur Chenery en Syrquin gedoen. Chenery [1979: 6] het opsommend die volgende oor ekonomiese ontwikkeling gesê: "The transition from a traditional to a developed economy can be defined in general terms as the set of changes in the economic structure required to sustain a continued increase in income and social welfare". Die faktore wat aanleiding gee tot die uniformiteit in die verskuiwing van 'n tradisionele na 'n meer ontwikkelde ekonomie wat deur Chenery en Syrquin [1975: 5] geïdentifiseer is, sluit die volgende aspekte in:

⁸ Kyk afdeling 5.2.1 vir 'n kort bespreking van deïndustrialisering

- verbruikersvraag verander soos per capita inkome toeneem, met 'n daling in die aandeel van basiese voedselsoorte en 'n styging in die aandeel van vervaardigde goedere in totale binnelandse besteding,
- die akkumulاسie van kapitaal, beide menslike en fisiese, teen 'n koers wat hoër is as die groei in die arbeidsmark, om sodoende per capita produksie te verhoog,
- toegang deur alle lande tot dieselfde tegnologie, en
- toegang tot internasionale handel en kapitaalinvloei.

Daar is 'n aantal faktore wat aanleiding gee tot verskillende patrone van strukturele verandering, naamlik verskille in sosiale doelstellings en beleidskeuses, verskille in die beskikbaarheid van natuurlike hulpbronne, verskille in die grootte van die land, verskille in die beskikbaarheid van buitelandse beleggings en verskille in die sogenaamde uniforme faktore soos onder andere tegnologie. Chenery was egter van mening dat die faktore wat tot uniformiteit aanleiding gee, dominant is [Chenery 1979: 6-7].

Verder het Chenery [Chenery et.al. 1986: 57] 'n aantal strukturele veranderinge geïdentifiseer wat hy sy "bronne van groei" genoem het:

- Die eerste bron van groei is die verskuiwing wat in binnelandse vraag plaasvind weens 'n styging in inkome. Daar is twee belangrike verskuiwings, naamlik 'n daling in die vraag na voedsel soos per capita inkome toeneem en 'n verhoging in die vraag na produksiegoedere, soos masjinerie.
- 'n Al groter deel van die produksie word as intermediêre goedere verkoop, eerder as finale produkte.
- Die derde bron van groei is die verandering in vergelykende voordeel se invloed op internasionale handel. Deur invoervervanging en 'n verhoging in die uitvoer van vervaardigde produkte, verskuif ontwikkelende lande se vergelykende voordeel weg van die spesialisasie in primêre produkte wat die vroeë stadia van ontwikkeling kenmerk. Onderliggend aan hierdie verskuiwing is die verbetering in opleiding en fisiese kapitaal, plus die groter beskikbaarheid van intermediêre insette, sowel as gerealiseerde

skaalvoordele weens die groeiende binnelandse mark vir vervaardigde produkte.

- Die verskuiwing in die samestelling van produksie word in die her-allokasie van kapitaal en arbeid van die primêre sektor na die nywerheid- en dienstesektore weerspieël. Die styging in indiensneming in die nywerheidssektor is laer as die daling in indiensneming in die primêre sektor, wat tot gevolg het dat daar 'n direkte verskuiwing van arbeid vanaf landbou na die dienstesektor is⁹ [Chenery et.al. 1986: 63-66].

Veranderings in die sektorale samestelling van ekonomiese aktiwiteit is duidelik 'n belangrike deel van die ekonomiese groei- en ontwikkelingsproses. 'n Belangrike verandering is die verskuiwing van die ekonomiese swaartepunt van die landbou na die fabriekswese. Wat nie uit die oog verloor moet word nie, is dat in die vroeë stadia dit ontwikkelings in die landbou is wat die nywerheidssektor aanspoor. Gedurende latere stadia word die momentum voortgedra deur 'n toename in die vraag na nywerheidsprodukte vanuit die buiteland [Thirlwall 1994: 61, Balassa 1983: 4]. Die belangrikheid van die landbousektor in die vroeë stadia van nywerheidsontwikkeling moet nie onderskat word nie. Die mate waartoe die landbousektor ontwikkel het, is bepalend vir die ontwikkeling van die nywerheidssektor.

Die kwaliteit van landbougrond beïnvloed die vlak van landbouproduktiwiteit en stygende landbouproduktiwiteit stel arbeiders vry vir aanwending in die nywerheidssektor [Thirlwall 1994: 87]. Die oordrag van hulpbronne van die landbou na die nywerheidssektor kan arbeid, kapitaal of beide wees. Aangesien arbeid meestal in oormaat in lae-inkome lande beskikbaar is, is daar geen probleem om arbeid aan die nywerheidssektor beskikbaar te stel nie. Arbeid sal in elk geval geneig wees om na die sektor met die hoër inkome te migreer. Kapitaal is daarenteen minder mobiel. Alhoewel ontwikkelende lande toegang tot buitelandse fondse het, moet daar heelwat staatgemaak word op fondse wat uit die landbousektor vrygestel word om industrialisasie mee te finansier [Thirlwall 1994: 95-96].

⁹ 'n Bevestiging van Kuznets se teorie oor die vermoë van die nywerheidssektor om werkseleenthede te skep.

Daar kom 'n stadium in die ontwikkelingsproses waar die landbou- en nywerheidsektore interafhanklik raak. Die nywerheidsektor skep ekstra vraag na die landbousektor se produkte en absorbeer die arbeid wat oortollig raak in die landbousektor as gevolg van die toename in produktiwiteit. Daarenteen voorsien die landbousektor op sy beurt weer 'n mark vir nywerheidsgoedere weens die styging in inkome en stel hulpbronne vry vir die ontwikkeling van die res van die ekonomie deur die styging in produktiwiteit wat hoër is as die toename in die vraag na kommoditeite [Thirlwall 1994: 95]. Die nywerheidsektor bly vir lank 'n netto verbruiker van buitelandse valuta. In die vroeë stadia van nywerheidsontwikkeling produseer die sektor vir die binnelandse mark terwyl intermediëre insette en kapitaalgoedere ingevoer moet word. Die landbousektor¹⁰ verdien die buitelandse valuta waarmee hierdie goedere aangekoop kan word.

Die mate waartoe die binnelandse mark voldoende vraag kan skep om die groei in die nywerheidsektor aan te hou stimuleer, is beperk en groter vraag moet in die internasionale mark gesoek word. Dit is ook belangrik dat die nywerheidsektor begin om buitelandse valuta te verdien, om die druk op die landbousektor te verlig.

Strukturele veranderinge bied dus 'n verklaring vir ekonomiese groei en ontwikkeling. Dit beantwoord egter steeds nie David Landes se vraag van hoekom een land ryk en 'n ander land arm is nie. Een rede wat genoem word om verskille in ekonomiese groei tussen lande te verklaar, is die gebruik van tegnologie. Robert Solow het in die 1950's in sy neo-klassieke teorie van groei, tegnologie as 'n eksogene faktor tot die produksieproses beskou [Solow 1957]. Die neo-klassieke skool kon 50 persent van ekonomiese groei deur 'n verbetering in die produktiwiteit van arbeid en kapitaal verklaar en het die ander 50 persent aan tegnologiese vooruitgang, oftewel die eksogene faktor toegeskryf¹¹. Volgens die teorie is tegnologie 'n openbare produk en

¹⁰ In die geval van Suid-Afrika was dit nie die landbousektor wat die grootste stimulus vir industrialisasie en die grootste verdieners van buitelandse valuta was nie, maar die mynbousektor.

¹¹ In die literatuur staan hierdie eksogene faktor in groei-rekeningkunde (*growth accounting*) as die "Solow residual" bekend.

deel alle lande in dieselfde poel tegnologie. Empiriese navorsing het bewys dat hierdie teorie nie die groeiverskille tussen lande verklaar nie [Fagerberg 1994: 1147].

Dit het aanleiding gegee tot die ontwikkeling van 'n nuwe groeiteorie sedert die middel 1980's. Hierdie nuwe teorie verskaf die teoretiese raamwerk vir die ontleding van endogene groei, waar ekonomiese groei in 'n land deur die produksieproses self bepaal word en nie deur faktore buite die bestek van die stelsel nie [Todaro 1997: 90-93]. Die belangrikheid van tegnologiese vooruitgang is onderstreep, aangesien dit nou nie meer 'n eksogene faktor tot die ontwikkelingsproses is nie, maar deel daarvan en deur beleid beïnvloed kan word.

'n Belangrike bydrae van hierdie teorie is dat daar klem gelê word op die feit dat tegnologiese vooruitgang plaasvind as gevolg van winsmaksimeerders wat nuwer en beter produkte aan die publiek wil verskaf. Paul Romer [1993: 159] het dit as volg opgesom: "No amount of savings and investment, no policy of macroeconomic fine-tuning, no set of tax and spending incentives can generate sustained economic growth unless it is accompanied by the countless large and small discoveries that are required to create more value from a fixed set of natural resources". Persone wat groot bydraes tot die ontwikkeling van hierdie model gelewer het, is Lucas (1988), Romer (1986 en 1990) en Grossman & Helpman (1991).

Paul Romer het in 1986 'n groeimodel ontwikkel wat uit drie elemente bestaan het, naamlik positiewe eksternaliteite, toenemende skaalopbrengs in produksie en dalende skaalopbrengs in die belegging in kennis. Volgens Romer [1986: 1003] is kennis die gevolg van navorsing wat aan dalende meeropbrengs onderhewig is. 'n Verdubbeling in navorsing sal nie 'n verdubbeling in die hoeveelheid kennis beteken nie. Verder lewer die belegging in kennis positiewe eksternaliteite aangesien die kennis wat een onderneming opdoen nie tot die betrokke onderneming beperk kan word nie. 'n Derde punt wat Romer gemaak het, is dat die produksie van verbruiksgoedere wat 'n funksie van kennis is, stygende marginale opbrengs toon.

In 1990 het Romer verder gegaan en bepaal dat 'n land se groeikoers deur die voorraad menslike kapitaal bepaal word, maar dat dit nie afhanklik is van die grootte van die bevolking of arbeidsmag nie. Wat vir 'n land belangrik is, is nie 'n groot

hoeveelheid mense nie, maar eerder 'n groot hoeveelheid menslike kapitaal [Romer 1990: 71-73, 98]

Volgens hierdie teorie is dit vir arm lande moontlik om tot op die vlak van ryk lande te ontwikkel indien die arm land die nodige sosiale vermoëns het om die nodige hulpbronne, waar onder investerings, onderwys, navorsing en ontwikkeling, te mobiliseer. Empiriese resultate het getoon dat hierdie faktore as komplemente eerder as substitute in ekonomiese groei gesien moet word [Fagerberg 1994: 1171].

Die graad van oopheid wat 'n ontwikkelingseconomie moet nastreef, is 'n belangrike kwessie in ontwikkelingseconomie waaroor daar tans gedebatteer word. Die kwessies rondom industrialisasie en internasionale handel word in die volgende afdeling bespreek. In die laaste afdeling van hierdie hoofstuk word 'n tweede belangrike kwessie in die ontwikkelingseconomie bespreek, naamlik wat die regering moet doen (of nie doen nie) om 'n vinniger ekonomiese groeikoers en nywerheidsontwikkeling aan te moedig.

2.3 INDUSTRIALISASIE EN INTERNASIONALE HANDEL

Internasionale handel en industrialisasie versterk mekaar. Internasionale handel skep die geleentheid vir lande om tussen sektore, verskillende takke van die nywerheid en selfs verskillende stadia van die produksieproses te spesialiseer. Handel verskaf ook toegang tot kritiese nywerheidsinsette, waaronder tegnologie, aan lande wat nie die vermoë het om dit self te produseer nie. Internasionale spesialisasie het verder gevorder as die geval waar ontwikkelende lande primêre produkte uitvoer in ruil vir vervaardigde produkte van ontwikkelde lande. Vandag is daar baie ontwikkelende lande wat vervaardigde produkte na geïndustrialiseerde lande uitvoer in ruil vir ander vervaardigde goedere [World Development Report 1987: 38].

Die siening rondom ekonomiese groei en handelsbeleid het oor tyd verander. Handel word steeds as sentraal tot die algemene ontwerp van ekonomiese ontwikkelingsbeleid gesien, maar is nie meer soos vroeë jare op invoervervanging gebaseer nie. Oorspronklik was invoervervanging van vervaardigde goedere

sinoniem met industrialisasie, wat op sy beurt weer die sleutel tot ontwikkeling was. Daar word nou algemeen aanvaar dat die groeimoontlikhede van ontwikkelende lande versterk kan word deur 'n uitwaartse groeistrategie en dat aansporings geen onderskeid tussen invoer en uitvoer behoort te maak nie [Krueger 1997: 1].

Daar is twee basiese strategieë met betrekking tot internasionale handel wat in ontwikkelende lande gevolg kan word om industrialisasie aan te moedig. Die eerste is 'n uitwaartse strategie wat industrialisasie aanmoedig deur die toedeling van produksiefaktore in ooreenstemming met hul vergelykende voordeel te bring. Adam Smith het reeds opgemerk dat nywerheidsontwikkeling ernstig aan bande gelê word indien dit ontnem word aan die vermoë om oor grense heen handel te dryf [World Development Report 1987:1]. Hierdie strategie bevoordeel nie produksie vir die binnelandse mark bo die vir die uitvoermark nie, of die koop van binnelands vervaardigde produkte bo buitelandse produkte nie. Die aansporings maak geen onderskeid tussen produksie vir die binnelandse of internasionale mark nie.

Die tweede, 'n inwaartse strategie, bevorder industrialisasie deur maatreëls in te stel wat produksie vir die binnelandse mark bo produksie vir die internasionale mark bevoordeel. 'n Verskeidenheid tarief- en nie-tariefmaatreëls word gebruik om die binnelandse mark teen internasionale mededinging te beskerm. Hierdie metode het ten doel om industrialisasie aan te moedig sonder om die vergelykende voordeel van die betrokke land in ag te neem. Aangesien hierdie strategie invoer met binnelands geproduseerde produkte vervang, word daarna verwys as invoervervangende industrialisasie [Clark 1995: 3-4].

Heelwat studies is oor die onderwerp gedoen en daar is bevind dat 'n uitwaartse groeistrategie baie vinniger groei teweegbring as 'n inwaartse groeistrategie. 'n Uitbreiding van die uitvoersektor lei tot die ontwikkeling van internasionaal mededingende bestuur, groter investering in die opleiding van werkers en skaalvoordele weens die produksie vir 'n groter mark [Clark 1995: 5].

Met die uitsondering van Brittanje in die tyd van die Industriële Revolusie en, meer onlangs, Hong Kong, beskerm alle nywerheids- en ontwikkelende lande hul nuwe nywerhede op een of ander stadium. Die wyse en koers verskil wel van land tot land. Alhoewel invoervervanging nodig is vir industrialisasie, moet daar 'n onderskeid

gemaak word tussen eerste rondte en tweede rondte invoervervanging. Die belangrikste teoretiese argument vir eerste rondte invoervervanging is die infant industriëbenadering, waarvolgens die binnelandse sektor tydelik teen invoermededinging beskerm word.

Volgens die infant industriëbenadering het ontwikkelende lande 'n potensiële vergelykende voordeel in vervaardiging, maar nuwe vervaardigingsnywerhede in hierdie lande het nie die vermoë om van die begin af met gevestigde nywerhede in ontwikkelde lande mee te ding nie. Om die nywerhede in ontwikkelende lande die geleentheid te bied om te ontwikkel, word daar van die regering verwag om tydelike beskerming aan hulle te verleen. Teoreties behoort die regering die beskerming op te hef sodra die nywerhede genoeg ontwikkel het om teen gevestigde nywerhede mee te ding. Die wyse waarop beskerming verleen word, is deur handelsbeperkings soos tariewe en invoerkwotas. Dit is die wyse waarop onder andere die VSA, Duitsland en Japan hul nywerheidssektore ondersteun het [Krugman & Obstfeld 1991:241-243].

In die eerste fase van invoervervanging sal binnelandse vervaardiging meer as binnelandse verbruik styg aangesien goedere wat voorheen ingevoer is, nou binnelands geproduseer word. Sodra die proses van invoervervanging voltooi is, sal die groei in produksie daal. Om hoë vlakke van nywerheids groei te handhaaf, moet vervaardigde goedere of uitgeoer word, of daar moet na 'n tweede stadium van invoervervanging beweeg word.

Indien besluit word om verder te gaan met invoervervanging, word dit gedoen deur die vervanging van die invoer van intermediêre en duursame verbruiksgoedere¹². Hierdie produkte verskil heelwat van dié wat in die eerste fase vervang is, hulle is meestal kapitaalintensief en, weens die aanvanklike koste van produksie, afhanklik van die realisering van skaalvoordele [Balassa 1983: 6-7 & Balassa 1995: 471].

¹² Die Suid-Afrikaanse regering het in die begin van die 1970's besluit om, in die lig van dreigende sanksies en internasionale ontevredenheid met die beleid van apartheid, eerder na 'n tweede rondte van invoervervanging oor te gaan, as om beskerming van die binnelandse mark te verminder. Sien afdeling 3.2.3.1 vir 'n volledige bespreking.

Aangesien eenheidskoste baie hoog is indien produksie laag is, is relatief hoë vlakke van beskerming nodig.

Die probleem met enige beleid van invoervervanging, is dat baie min regerings bereid is om die beskermende tariewe weer op te hef. Regerings sien dit as 'n ontwikkelingstrategie en 'n bron van inkomste en verder is heelwat kapitaal geïnvesteer in nywerhede wat moontlik nie kan oorleef indien die beskerming weggeneem word nie. 'n Verdere probleem is dat heelwat werkers hul werk waarskynlik sal verloor indien die beskerming verwyder word en die nywerheid nie internasionaal mededingend is nie. Die gevestigde belang in die behoud van die beskerming maak dit vir regerings moeilik om dit op te hef.

'n Alternatiewe wyse van ontwikkeling is in die middel 60's deur 'n aantal arm lande met sukses beproef. Hierdie lande, die nuut geïndustrialiseerde lande (oftewel NIC's), het hul lewenstandaard verhoog deur industrialisasie wat primêr op produksie vir die internasionale mark fokus. Met die uitsondering van Hong Kong het die NIC's nie volkome vryhandel toegelaat nie, maar industrialisasie was nie meer op die binnelandse mark gefokus nie. Die sukses van hierdie lande het die ou geloof dat industrialisasie (hetsy vir 'n kort of lang periode) op die binnelandse mark gefokus moet wees, vernietig.

Die uitwaartsgerigte industrialisering het oorspronklik in Taiwan begin, waarna ander oos-Asiatiese lande gevolg het. Dit was geskoei op 'n beleid wat oorspronklik deur prof S.C. Tsiang van Cornell Universiteit voorgestel is. Hy was 'n voorstander van groei deur industrialisasie en industrialisasie wat plaasvind deur uitvoer te verhoog, sowel as om vir die binnelandse mark te produseer. Suid-Korea, Hong Kong en Singapore het almal deel geraak van wat nou as die oos-Asiatiese "wonderwerk" bekend staan [Krugman & Obstfeld 1991:246-248, Chenery et. al. 1986: 3, World Bank 1993]. Die redes vir die sukses van die oos-Asiatiese lande val buite die bestek van hierdie studie¹³. Daar is uiteenlopende menings oor die rol wat

¹³ Een van die redes vir die sukses van hierdie lande is dat hulle dit reggekry het om investering en indiensname in vervaardiging voortdurend uit te brei. Alwyn Young [1993, 1995, 1998] het aangetoon

owerheidsinmenging in die sukses van hierdie lande gespeel het. Die verandering van die beleid van invoervervanging na 'n uitwaartse oriëntasie was egter noodsaaklik vir die sukses van die lande [Krueger 1997: 10].

Die belangrikheid waarom ontwikkelende lande mededingend in die internasionale mark moet wees, word weerspieël in die feit dat die groeikoerse van individuele ontwikkelende lande sedert die 1950's beter gekorrelleer het met hul uitvoerprestasie as met enige ander enkele ekonomiese aanwyser [Thirwall 1994: 355]. Vanaf 1980 tot 1990 het die volume uitvoer van ontwikkelende lande met gemiddeld 2.1 persent per jaar toegeneem, teenoor die 5.3 persent van ontwikkelde lande. Vir die 1990's het ontwikkelende lande elke jaar 'n groter persentasie toename as ontwikkelde lande getoon, wat dan ook in die gemiddelde toename van 8.9 persent teenoor 6.6 persent weerspieël word [kyk Tabel 1]. Hierdie vertoning van ontwikkelende lande het meegebring dat hul aandeel aan wêreldhandel van 25 persent in 1990 tot 35 persent in 1997 toegeneem het. Die belangrikste rede vir hierdie toename, is die sukses wat die oos-Asiatiese lande met hul uitwaartse oriëntasie gehad het.

Tabel 1: Groei in volume uitvoer van goedere en dienste

	80-90	90-99	1990	1992	1994	1996	1997	1998 ^a	1999 ^a
Ontwikkelde lande	5.3	6.6	6.7	5.2	8.8	5.9	9.8	6.2	6.0
Ontwikkelende lande	2.1	8.9	7.2	10.5	13.2	8.7	10.8	7.4	6.7

Bron: IMF 1998: 173

a: geskatte waardes

Die graad en aard van oopheid wat 'n ontwikkelende ekonomie moet nastreef, bly steeds 'n belangrike debat in die ontwikkelingseconomie. Nou verwant aan hierdie

dat die sukses van hierdie lande nie op 'n toename in multifaktorproduktiwiteit berus nie, maar op bogenoemde faktore. Kyk afdeling 2.4 vir 'n uitbreiding op hierdie siening.

debat is die debat rondom die vraag of regerings ekonomiese groei kan aanhelp deur nywerheidsontwikkeling aktief te bevorder. Hierdie twee beleidsaspekte is eintlik ineen geweef aangesien die mate van oopheid van die ekonomie deur regeringsbeleid bepaal word. Die debat rondom die rol van die owerheid in nywerheidsontwikkeling het ook heelwat verandering oor tyd ondergaan.

2.4 NYWERHEIDSBELEID – DIE ROL VAN DIE OWERHEID

Adam Smith het die debat rondom die rol van die owerheid in nywerheidsontwikkeling begin. Smith het aangevoer dat die vrye werking van die “onsigbare hand” ekonomiese groei sal bevorder aangesien dit die doeltreffendste toedeling van bronne verseker. Smith het geredeneer dat die enigste wyse waarop regerings ekonomiese groei kan bevorder, is deur nie in die mark in te meng nie. Die beginsel waarop dit berus word weergegee in die slagspreuk: “get the prices right”. Indien die pryse reg is, sal almal die insentief hê om hulpbronne optimaal toe te deel. Die geloof in hierdie paradigma is ‘n knou toegedien deur die feit dat lande wat skynbaar hul pryse “reg gekry” het, nie die nodige groei kon realiseer nie [Stiglitz 1996: 155].

Aan die ander kant van die spektrum was daar diegene wat nie die nodige vertroue in die mark gehad het nie en die toedeling van hulpbronne aan die regering oorgelaat het. Die mislukking van hierdie benadering, soos in die geval van die Soviet Unie, het byna tot die algehele verdwyning van die ondersteuning van hierdie paradigma gelei.

Dieselfde tyd wat die oos-Asiatiese lande ekonomiese sukses bereik het en die sosialistiese ekonomieë gefaal het, het die vordering in ekonomiese teorie die intellektuele regverdiging van die twee paradigmas bevraagteken. Aan die een kant is klem gelê op markmislukkings en aan die ander kant weer op owerheidsmislukkings. ‘n Middeweg is tussen hierdie twee ekstreme gevalle gevind en die argument was nie meer of die regering ‘n rol het om te vervul nie, maar eerder watter rol die regering moet speel en tot watter mate die regering betrokke moet wees. Nie een van die suksesvolle nywerheidslande het een van die ekstreme paradigmas gevolg nie, maar het gemengde markeconomieë waarin die regering ‘n

belangrike taak het om te vervul. Regerings moet die beperkings van die markmeganisme identifiseer en dit op 'n markgedrewe wyse regstel [Stiglitz 1996: 155].

Die *Routledge Dictionary of Economics* [Rutherford 1992: 222] definieër nywerheidsbeleid as volg: "Measures which attempt to speed the process of resource allocation among or within industrial sectors with the aim of correcting market distortions." Krugman en Obstfeld [1991: 263] het die volgende oor nywerheidsbeleid geskryf: "Industrial policy is an attempt by a government to encourage resources to move into particular sectors that the government views as important to future economic growth". Aangesien nywerheidsbeleid ten doel het om hulpbronne van een sektor na 'n ander te verskuif, word een deel van die binnelandse ekonomie te koste van 'n ander bevoordeel. Die keuse wat die regering moet maak, is watter sektor vinniger en watter een stadiger moet groei as wat die geval sou wees indien dit aan die mark oorgelaat is. Die enigste wyse waarop hierdie inmenging geregverdig kan word, is in die geval waar die een of ander markmislukking die beweging van bronne aan bande lê.

Die wyse waarop nywerheidsbeleid in ander lande as die oos-Asiatiese tiere toegepas word, verskil van land tot land. In die periode na die Tweede Wêreldoorlog het regerings in die mark ingemeng deur meestal die ontwikkeling van swaar nywerhede aan te moedig en te besluit watter produkte geproduseer moet word om internasionaal mededingend te wees. Hierdie vorm van nywerheidsbeleid het op staatseienaarskap, invoertariewe en subsidies berus [Gönenç 1994: 16].

Die Verenigde State van Amerika, byvoorbeeld, het 'n vrye markeconomie, maar die regering meng tog in die mark in deur onder andere 'n mededingingsbeleid teen die misbruik van monopolie magte, die vasstel van nywerheidsstandaarde, besoedeling- en arbeidswetgewing [Singh 1994: 1814]. Daar is 'n hewige debat in Amerika of die regering nywerheidsontwikkeling nie meer aktief moet bevorder nie. Die aanstelling van Laura D'Andrea Tyson as die voorsitter van Clinton se "Council of Economic Advisers", kan moontlik 'n aanduiding wees van die rigting waarin Amerika in die toekoms sal beweeg. Sy is deel van 'n groep wat voel dat handels- en nywerheidsbeleid in 'n groter mate gebruik moet word om die land se kritiese

nywerhede met subsidies en handelsbeskerming te ondersteun [The Economist 1993: 15].

In die 1960's het die Franse regering bekommerd geraak oor die dominasie van Amerikaanse en later die Japanese nywerhede in wêreldtegnologie. Die Franse regering het toe "nasionale kampioene" probeer skep deur die samesmelting van klein ondernemings om groter ondernemings te vorm. Groot nywerheidsprojekte is deur die grootste bank, die *Caisse des Dépôts et des Désignations*, gefinansier. Alhoewel die ekonomie as geheel goed gevaar het, het die nywerhede wat deur die regering teen hoë koste aangemoedig is, swak presteer. Volgens Krugman en Obstfeld [1991: 275] was die Franse nywerheidsbeleid nie die rede vir die ekonomiese groei in die land nie.

Lande waar 'n meer aktiewe nywerheidsbeleid toegepas is, is Japan en sommige van die ander oos-Asiatiese lande. Die liggaam wat nywerheidsbeleid in Japan beheer, is die *Ministry of International Trade and Industry* (MITI). In Japan het die regering probeer om marktoestande te voorspel en deur nywerheidsbeleid die reaksie op 'n verandering te verhaas. Subsidies word vir navorsing en ontwikkeling gegee en ondersteuning verleen aan sektore wat die regering as groeisektore beskou [Audretsch 1991: 25].

Japan het groot sukses behaal deur te ontwikkel van na-oorlogse vernietiging en ekonomiese swakhede tot dekades van buitengewone groei. Sedert die einde van die Tweede Wêreldoorlog tot die 1970's is Japan se skaars hulpbronne deur die MITI beheer. Die beheer wat die regering oor hulpbrontoedeling gehad het, het aan ministers die mag gegee om die rigting van ekonomiese groei te bepaal. Die MITI se mag is gesterk deur die gebruik van tariewe en invoerbepelings om geselekteerde nywerhede te beskerm. Die Japanese regering se siening van inmenging gedurende die 1950s en 1960s word in die volgende woorde van die adjunk-minister van die MITI saamgevat: "The MITI decided to establish in Japan industries which require intensive employment of capital and technology, industries that in consideration of comparative cost of production should be the most inappropriate for Japan, industries such as steel, oil-refining, petro-chemicals, automobile, aircraft, industrial machinery of all sorts, and electronics, including electronic computers. From a short-run static viewpoint, encouragement of such industries would seem to conflict with economic

rationalism. But, from a long-range viewpoint, these are precisely the industries where income elasticity of demand is high, technological progress is rapid, and labour productivity rises fast" [Singh 1994: 1814].

Die regering het hulpbronne gekanaliseer na swaar industrieë met hoë waarde-toevoeging per eenheid arbeid en hulpbronne onttrek van arbeidsintensiewe bedrywe soos byvoorbeeld tekstiele. Die regering het nywerhede ondersteun wat hulle gedink het 'n potensiële vergelykende voordeel het en nie dit wat op daardie stadium in die handelspatroon weerspieël is nie. Die Japannese ekonomie het sterk gegroei, maar aangesien dit onmoontlik is om 'n land se ekonomiese prestasie wetenskaplik te ontleed, kan daar nie met sekerheid gesê word dat die uitkoms veel anders is as wat die geval sou gewees het indien die regering nie ingemeng het nie, maar die mark aan homself oorgelaat het [Krugman en Obstfeld 1991: 273-274].

Die nywerheidsbeleid wat in Japan gevolg is na 1975 het heelwat van die vorige verskil. Sedert 1975 is 'n nuwe generasie nywerhede ondersteun, naamlik kennis-intensiewe, hoë-tegnologie nywerhede. Die wyse waarop dit geskied het, was deur matige subsidies en navorsingsprojekte waaraan die regering deelgeneem het. Die groot uitvoersukses van Japan was egter is die tydperk voor 1975 [Krugman en Obstfeld 1991: 274].

Die sukses van die inmenging deur die Japannese regering is in die tweede helfte van die 1990's 'n ernstige knou toegedien met die ekonomiese krisis waarin die land is. Die krisis in Japan het ook na die oos-Asiatiese tiere oorgespoel en dit het die debat rondom die oorsake van hierdie lande se uitsonderlike groei opnuut laat opvlam. Alwyn Young het reeds in 1993 die meeste van die ekonomiese groei van hierdie lande aan groei in insette, teenoor groei in totale faktorproduktiwiteit toegeskryf. Die siening van Young en later ook Paul Krugman (1994) het geïmpliseer dat die hoë vlakke van groei nie oor die langtermyn gehandhaaf kan word nie, gegewe die verwagte daling in indiensnamegroei en investeringskoerse. Hierdie mening verklaar nie die krisis waarin die oos-Asiatiese lande hulself tans bevind nie, aangesien dit bloot voorspel het dat die groeikoerse wat in die 1990's gerealiseer is, nie volgehou kan word nie.

'n Rede vir die krisis is dat dit swak ekonomiese beleid weerspieël, veral in die wyse waarop investerings plaasgevind het. Daar was oormatige investerings in hoë risiko en lae wins projekte en die MITI het nie alleen nuwe nywerhede help ontwikkel nie, maar ook ou ondernemings wat nie meer winsgewend is nie, van bankrotskap gered. Swak investerings is veroorsaak deur politieke druk om kapitaalakkumulering en ekonomiese groei aan te moedig, banke wat die versekering gehad het dat die regering hulle sou uithelp indien die projek sou misluk en lae rentekoerse in Japan wat 'n uitvloeï van kapitaal veroorsaak het. Heelwat van die investerings was in projekte in die *non traded good* sektor, veral eiendom. Hierdie projekte het dus nie direk tot toekomstige handel en groei bygedra nie [Corsetti et.al. 1998: 4-5].

Nywerheidsbeleid in Duitsland is deur die drie grootste banke, in samewerking met die *Bundesbank* geïmplimenteer. Verder ondersteun die Duitse Ministerie van Ekonomie navorsing, ontwikkeling en opleiding. Audretsch [1991: 25] skryf die sukses van die Wes-Duitse nywerhede toe aan owerheidsbeleid wat die opvoedingsvlakke en menslike kapitaal van die werksmag verhoog het.

Die globalisering van die wêreld deur die liberalisering van markte, die groei van buitelandse vaste investering, vinniger vervoer- en kommunikasiestelsels en multinasionale korporasies wat vestig in lande met die beste omgewing daarvoor, het 'n nuwe benadering tot industrialisasie genoodsaak. Daar is nie alleen meer kompetisie tussen firmas vir markaandeel, groei en winsmaksimering nie, maar ook toenemend mededinging tussen lande vir die mees effektiewe ekonomiese omgewing om nuwe firmas en investerings te lok en om te verhoed dat bestaande firmas die land verlaat. Die metodes wat gebruik word, is meer as net die makro-ekonomiese faktore soos lae rentekoerse, belasting en arbeidskoste. Ander, meer kwalitatiewe faktore speel 'n belangrike rol, byvoorbeeld die bestuurstyl binne die firma, die verhouding tussen aandeelhouers en bestuur, kort- teenoor mediumtermyn opbrengs op investering, die vlak van opleiding van die werkers en die investering in opleiding, die fisiese infrastruktuur vir vervoer en kommunikasie, omgewingsbeleid en die kwaliteit en doeltreffendheid van openbare administrasie [Gönenç 1994: 17].

'n Verdere wyse waarop die regering die "beste omgewing" vir nywerhede kan skep, is deur markmislukkings reg te stel. Dit was onder andere deur die werk van Stiglitz en Greenwald (1986) wat klem gelê is op die markmislukkings van onvolmaakte

inligting en die feit dat noodsaaklike markte in 'n land afwesig kan wees¹⁴. Aangesien inligting nooit volmaak is en markte nooit volledig is nie, verwerp dit die standaard teorie wat op die vrye werking van die markmeganisme staatmaak [Stiglitz 1996: 156].

Die wyse waarop lande die probleem van markmislukkings probeer oplos verskil van land tot land. Aan die een ekstreme kant is sentraalbeplande ekonomiese lande waar die koste van inligtingvloei en transaksies verminder word deur sentrale eienskapsreëls en die plasing van hulpbronne. Aan die ander uiterste is daar die gedesentraliseerde ekonomie van Hong Kong waar hulpbronne privaat besit word, 'n verskeidenheid van onafhanklike, maar verwante markte wat inligting verskaf en hulpbronne toedeel. In hierdie geval is die regering slegs verantwoordelik vir die afdwinging van wette en die regulering van hierdie markte. Tussen hierdie uiterstes is die ge-industrialiseerde en ontwikkelde markte van die wêreld [World Development Report 1987: 59-60].

In 'n poging om nuwe reëls vir nywerheidsbeleid daar te stel, het Stiglitz [1996, 1997] ondersoek gedoen na die redes vir die nywerheidsukses van die oos-Asiatiese lande. Hy het 'n paar redes geïdentifiseer waarom dit vir die regerings van die oos-Asiatiese lande nodig was om wel 'n nywerheidsbeleid in te stel en wat daardie beleid was.

Die regerings van die oos-Asiatiese lande het aktief in die mark ingemeng, nie om dit te vervang nie, maar eerder om dit te komplementeer, te reguleer en te skep. Die regerings het 'n omgewing geskep waarbinne markte kon floreer. Uitvoer, onderwys en tegnologie is ondersteun; samewerking tussen die regering en die nywerheid en tussen die nywerheid en hul werkers is aangemoedig en terselfdetyd is kompetisie ook bevorder [Stiglitz 1996: 174]. Die markmislukkings wat die owerhede gekorrigeer

¹⁴ 'n Voorbeeld van 'n markmislukkings is as volg: in 'n tradisionele ekonomie, met geen industrialisasie, is daar weinig arbeidsverdeling, neig markte om binnelands te wees, produksie-eenhede is klein en familie-gebaseerd en transaksies is eenvoudig. Met industrialisasie vind groter arbeidsverdeling plaas en word daar van nuwe tegnologie gebruik gemaak. Hierdie spesialisasie wat plaasvind, lei tot meer gekompliseerde transaksies wat ook die transaksiekoste binne die verskillende markte verhoog. Indien daar byvoorbeeld 'n tydverskil tussen verkope en betaling is, moet 'n kontrak opgestel en nagekom word. Indien hierdie koste te hoog is, sal dit die proses van spesialisasie vertraag.

het, was, onder andere, die probleem van swak en nie-bestaande markte, beperkte toegang tot kapitaal, 'n gebrek aan investering in tegnologie, gebrekkige inligting en die misbruik van monopoliemagte.

In die vroeë stadia van ontwikkeling funksioneer markte nie optimaal nie en verskaf pryse nie goeie seine vir hulpbrontoedeling nie. Alhoewel die regerings besparing aangemoedig het, was daar nie 'n doeltreffende kapitaalmark om hierdie besparings te herkanaliseer nie. Regerings moes dus hierdie funksie vervul en besparings aan projekte toegedeel wat die hoogste vlak van sosiale welvaart kon realiseer.

'n Verdere markmislukking wat verwant is aan die kapitaalmark, is die probleem wat klein ondernemings mag hê om toegang tot kapitaal te kry. Vir 'n klein onderneming om uit te brei en sodoende skaalvoordele te benut, is toegang tot kapitaal noodsaaklik. Die risiko verbonde aan so 'n uitbreiding maak dit dikwels vir klein ondernemings moeilik om wel kapitaal te bekom, of hulle bekom dit teen 'n hoë prys. Dit skep ruimte vir die regering om in te meng en die koste van kapitaal te verlaag en toegang te vergemaklik.

Nog 'n markmislukking is die onvermoë van die mark om aansporings te verskaf vir die investering in die ontwikkeling en verkryging van tegnologie. Die rede hiervoor is dat dit moeilik is om die opbrengs op die belegging in kennis te bepaal. Daar is ook 'n groot mate van risiko verbonde aan die belegging in kennis aangesien dit onmoontlik is om die resultaat te beperk tot diegene wat die investering gedoen het. Onderinvestering sal dus plaasvind indien die regering nie tussenbeide tree nie¹⁵ [Stiglitz 1996: 158-161]. Dieselfde argument geld vir infant-industrieë in ontwikkelende lande en vir gevestigde nywerhede in ontwikkelde lande. Die argument raak sterker in ontwikkelde lande aangesien baie hoë-tegnologie

¹⁵ Die resultaat van onderhandelings is onderhewig aan die mededinging aan die vraag-, sowel as die aanbodkant. Indien die regering die mededinging aan die vraagkant verminder, en die mededinging aan die aanbodkant verhoog, sal 'n groter surplus by die oordrag van tegnologie gerealiseer word as wat andersins die geval sou gewees het. In Japan is daar byvoorbeeld lisensieregte aan slegs een maatskappy gegee om sekere tegnologie te bekom. Daarna word so 'n maatskappy gedwing om die tegnologie met ander ondernemings te deel [Stiglitz 1996: 158-161].

nywerhede se bestaan ten volle van die generering van kennis afhanklik is [Krugman & Obstfeld 1991: 267].

Nog 'n vorm van markmislukking is die gebrek aan inligting. Indien die neo-Klassieke aanname van volmaakte kennis nie geld nie, beteken dit dat 'n verbruiker iets kan koop wat skadelik mag wees of dat die kwaliteit daarvan nie bekend is nie. Dit is egter die gebrek aan kennis aan die aanbodkant wat dikwels die onderbou van nywerheidsbeleid is. Indien die uitkoms onseker is, kan dit private investering ontmoedig. Om die optimale vlak van investering te bereik, moet die regering óf inmeng deur die nuwe investering self te doen, óf die oprigting daarvan aanmoedig deur die onsekerheid te verminder [Reekie 1992: 4].

Die wyse waarop die regering dit doen, kan onder die begrip van infantindustrialbenadering saamgevat word. Die teoretiese regverdiging vir hierdie benadering is dat onderinvestering plaasvind indien daar onsekerheid is. Indien hierdie onsekerheid deur nywerheidsbeleid, byvoorbeeld tariefbeskerming of subsidies, verwyder word, sal onderinvestering nie meer plaasvind nie aangesien die uitkoms bekend is. Verder word geredeneer dat die beskermde nywerhede skaalvoordele realiseer deur die groei wat plaasvind en dat die nywerhede die vermoë ontwikkel om internasionaal mee te ding. Die gerealiseerde skaalvoordele sal verseker dat die nywerhede voldoende wins maak sodat die beskerming en subsidies onttrek kan word [Reekie 1992: 5-6]. In die praktyk raak hierdie nywerhede meestal so gewoon aan die beskerming, dat dit baie moeilik is om dit te onttrek. Die nywerhede is ook nie noodwendig internasionaal mededingend nie, aangesien hulle in 'n beskermde omgewing¹⁶ ontwikkel [Krugman & Obstfeld 1991: 267].

'n Laaste markmislukking wat deur Krugman & Obstfeld [1991: 267] geïdentifiseer is, is die neiging onder besighede om saam te span en hul monopoliemag te misbruik¹⁷. Ook in hierdie geval is dit vir 'n regering nodig om in die mark in te gryp.

¹⁶ Sien Afdeling 2.3 vir 'n meer breedvoerige bespreking van die infant-industrialbenadering.

¹⁷ Die argument dat owerheidsinmenging nodig is in gevalle waar daar nie volmaakte medediging is nie, is oorspronklik deur twee ekonome van die Universiteit van British Columbia, Barbara Spencer en

Die inmenging deur die oos-Asiatiese regerings het 'n verskeidenheid van vorme aangeneem, waaronder die ondersteuning aan opleiding in veral die ingenieurswese en wetenskap 'n basis vir die oordrag van tegnologie gebied het. Verder is die finansiële markte gereguleer om kapitaal aan gebiede beskikbaar te stel waar hoë tegnologiese voordele gerealiseer kon word. Die regerings het ook uitvoer- en tegnologieprogramme aangemoedig. Wetenskapsentra is gestig om nuwe produkte te identifiseer en om navorsings- en ontwikkelingsondersteuning aan firmas te bied [Stiglitz 1996: 157].

Daar moet in gedagte gehou word dat regeringsinmenging nie noodwendig die situasie verbeter nie. Beleidmakers en burokrate is endogeen tot die stelsel en dit laat die vraag ontstaan oor wie bevoordeel en wie deur spesifieke regulasies benadeel word [Reekie 1992: 7]. As gevolg van die regering se vermoë om besluite te neem wat nie die gemeenskap as geheel bevoordeel nie, maar slegs 'n klein deel daarvan, of die burokraat self, moet daar met groot omsigtigheid ingemeng word. Die fout wat regerings van die vroeëre Soviet Unie en soortgelyke ontwikkelende lande gemaak het, was dat hulle markmislukkings wou regstel deur die mark te vervang. Hierteenoor het regerings in oos-Asië die beperkings van die mark verstaan, maar slegs die mark ondersteun en gebruik, dit nie vervang nie. Die inmenging was van so 'n aard dat die moontlikheid van meeloperij beperk is en die vermoë verhoog is om by veranderende omstandighede aan te pas [Stiglitz 1996: 156].

In die World Development Report van 1997 word 'n onderskeid gemaak tussen "ligte inmenging" (bv die versterking van kommunikasiekanale) en "hoë-intensiteit regeringsondersteuning" (bv. die koördinering van investering en die uitkie van wenners). Die Wêreldbank waarsku dat hoë-intensiteit inmenging vermy moet word, tensy die land oor 'n sterk institusionele kapasiteit beskik (d.w.s sterk administratiewe vermoë, meganismes wat die regering beperk tot verantwoordbare optrede, die vermoë om vinnig op veranderings te reageer, 'n mededingende sake-omgewing en

James Brander aangevoer. Vir 'n volledige bespreking van hul argument, sien Krugman en Obstfeld (1991).

'n geskiendens van goeie verhoudinge tussen die private en openbare sektore). Hierteenoor is ligte inmenging meer buigsaam, goedkoop en eerder ondersteunend as beperkend [World Development Report 1997:74-75].

Dit is duidelik dat regerings wel 'n belangrike rol het om te vervul sonder om keuses namens die mark te maak. Die wyse van owerheidsbetrokkenheid het, net soos die denkwyse oor die wyse waarop industrialisasie tot ekonomiese groei bydrae, oor tyd verander.

Die belangrikheid van tegniese ontwikkeling en die investering in menslike kapitaal is deur die endogene groeiteorie beklemtoon. Hierdie verskillende denkwyses het ook 'n invloed op nywerheidsontwikkeling in Suid-Afrika gehad en word daar in die volgende hoofstuk 'n historiese perspektief of nywerheidsontwikkeling in Suid-Afrika gegee.

HOOFSTUK 3

HISTORIESE PERSPEKTIEF OP NYWERHEIDSONTWIKKELING IN SUID-AFRIKA

Die belangrikheid van 'n historiese perspektief in ekonomiese ontleding word in die volgende woorde van Frankel [1944: 113] opgesom en geld steeds net soveel as wat dit in 1944 gegeld het: "In economic affairs, as in others, to know where society is going, it is necessary to know the road on which it is travelling and why it has taken that road rather than another. The speed at which it will continue to travel in the future will depend on the extent to which it will continue to enjoy any special advantages of the past or will, by new effort or good fortune, be able to overcome the obstacles to advance which lie ahead". In hierdie hoofstuk word die invloede wat oor tyd die struktuur van die nywerheidssektor in Suid-Afrika bepaal het, behandel.

Die nywerheidsontwikkeling wat die afgelope honderd jaar in Suid-Afrika plaasgevind het, het die ekonomiese struktuur van die land wesenlik verander van een waarin landbou en later mynbou 'n dominante rol gespeel het tot een waar die industrie die grootste bydrae tot die goedere-BBP lewer.

Oorspronklik was die landbou- en mynbousektore die vernaamste verdieners van buitelandse valuta. Die landbousektor was egter onderhewig aan die wisselvallighede van plaaslike weersomstandighede en voortdurende veranderings in internasionale vraag- en aanbodtoestande. Die relatiewe vraag na landbouprodukte het oor tyd gedaal omrede die vraag na landbouprodukte inkome-onelasties is weens die aard van die produk (hoofsaaklik bederfbaarheid). Soos mense se inkome toeneem sal hulle dalk beter kwaliteit vra, maar nie groter hoeveelhede nie. In Suid-Afrika is daar 'n verdere probleem aangesien slegs 'n klein deel van die totale oppervlak vir landboudoeleindes geskik is en dat die weerstoestande die hoeveelheid water beperk wat in verskillende gebiede in die land beskikbaar is. Wat die mynbousektor betref, is Suid-Afrika ryklik met minerale bedeel, waarvan sommige soos byvoorbeeld yster-, chroom- en mangaanerts, sink en koper in oorvloed beskikbaar is. Dit bly egter steeds 'n uitputbare bate.

Omrede die nadele verbonde aan die landbou- en mynbousektore, was daar 'n behoefte aan 'n meer stabiele bron van inkomste, naamlik deur die ontwikkeling van 'n sekondêre nywerheid. In sy verklaring voor die Holloway Kommissie van 1936 [UG 1936: 9] het die Raad van Handel en Nywerheid dit as volg gestel: "Histories beskou, het die beleid van nywerheidsontwikkeling deur middel van die Doeanetarief aan te moedig tot rypheid gekom in 'n tyd toe gevoel is dat die twee hoofbronne van inkomste, naamlik boerdery en die myne, onvoldoende geblyk het om die steeds toenemende bevolking van die Unie op die algemeen aangenome standaard van welvaart te onderhou".

Alhoewel die landbou- en mynbousektore nie voldoende inkomste vir 'n groeiende bevolking kon genereer nie, was dit wel ondersteunend aan die proses van industrialisasie in Suid-Afrika. Hierdie sektore was 'n bron van vraag en het die nodige buitelandse valuta verdien sodat intermediêre- en kapitaalgoedere ingevoer kon word.

Die twee wêreldoorloë en owerheidsbeleid het die nodige beskerming aan nywerhede verleen om verbruiksgoedere wat voorheen ingevoer is, plaaslik te vervaardig. Die owerheid het die nywerhede volgens die infant-industriëbenadering¹ beskerm. In die 1960's het die regering voor die keuse te staan gekom om na die tweede fase van invoervervanging oor te gaan of om tot die internasionale mark toe te tree. Pogings om tot die internasionale mark toe te tree, is deur handelsanksies en verbruikersboikotte weens internasionale ontevredenheid met die beleid van apartheid, beperk. 'n Tweede fase van invoervervanging is begin, waar daar veral op die ondersteuning van strategiese nywerhede klem gelê is.

Intussen was daar internasionaal 'n sterk beweging na handelsliberalisering en groter integrasie, waarvan die vorming van groot en klein handelsblokke bewyse is. Suid-Afrika se belangrikste handelsvennote het reeds ver op die pad na handelsliberalisering en groter integrasie gevorder toe Suid-Afrika weer in die begin van die negentigerjare tot die internasionale gemeenskap toegetree het.

¹ Die rol van die owerheid in die infantindustriëbenadering is in afdeling 2.3 bespreek.

Die politieke transformasie wat sedert die begin van die 1990's in Suid-Afrika plaasgevind het, het 'n situasie geskep waar internasionale markte weer vir die land oopgegaan het. Verder is die Suid-Afrikaanse ekonomie tot die proses van handelsliberalisering verbind deur die ondertekening van die Marrakech Ooreenkoms in April 1994. Hierin is Suid-Afrika verbind tot die vereistes wat deur die Wêreldhandelsorganisasie (WTO) gestel is. Die verandering in handelsbeleid het druk op die ekonomie geplaas om van 'n inwaartsgerigte na 'n uitwaartsgerigte ekonomie te verander [McCarthy 1998: 64].

Aangesien die mynbousektor 'n belangrike rol in die ontstaan van die nywerheidsektor gespeel het, is dit nodig om 'n oomblik daarby stil te staan.

3.1 DIE INVLOED VAN MYNBOU OP NYWERHEIDSONTWIKKELING

Die moderne ekonomiese ontwikkeling in Suid-Afrika het in 1867 begin met die ontdekking van diamante in Kimberley en goud in 1886 aan die Witwatersrand. Voor die ontdekking en ontginning van die minerale rykdom was Suid-Afrika ten volle van landbouproduksie as bron van valutaverdienste afhanklik. Die ontdekking van die minerale was die begin van die transformasie van 'n landbou-ekonomie na 'n meer gediversifiseerde ekonomie. Beide goud en diamante het 'n groot invloed op die ekonomie gehad. In die vroeë 1880's het diamante 40 persent van die land se uitvoer uitgemaak en teen die draai van die eeu het goud en diamante saam 65 persent tot totale uitvoer bygedra [Lewis 1990: 7].

Die stimulus wat dit aan nywerhede gebied het, was deur die vraag wat dit na mynbouverwante produkte gebied het. Die mynbou het 'n behoefte aan sekere vervaardigde insette gehad, soos byvoorbeeld dinamiet, sekere mynboutoerusting en mynstewels. Hierdie vraag het aan die begin eerder invoer verhoog as om plaaslike nywerheidsontwikkeling te stimuleer. Die invoer is bekostig deur die buitelandse valuta wat met gouduitvoer verdien is [Houghton 1976: 119]. Dit was eers met die uitbreek van die Eerste Wêreldoorlog toe die binnelandse mark van die buiteland afgesny is, dat plaaslike nywerhede op 'n groter skaal begin ontwikkel het.

'n Verdere stimulus wat die mynbousektor gebied het, was as gevolg van die konsentrasie van mense rondom die myne. Voor die ontstaan van die myne het die bevolking 'n onderhoudsbestaan in landelike gebiede gevoer en was daar 'n afwesigheid van markte en ook 'n swak ontwikkelde en duur vervoerstelsel. Met die mynbou-ontwikkeling het groot getalle mense rondom die myne saamgetrek en kon hulle nie meer in hul eie behoeftes voorsien nie [R.S.A. 1983: 24]. Die hoë konsentrasie van mense in die stede het ook die uitbreiding van die spoorwegstelsel geregverdig. 'n Yl verspreide bevolking kon dit nooit regverdig nie; soos Houghton [1976: 19] dit gestel het: "If one were to build a railway, where would it go?". Die eerste spoorwegverbindings was tussen Kimberley, Johannesburg en die hawens.

Daar is 'n aantal skrywers wat die sterk ontwikkeling van die mynbousektor as 'n nadeel vir nywerheidsontwikkeling sien. Volgens De Kiewiet [1950: 263] het die mynwese alle beskikbare kapitaal, arbeid en entrepreneursvermoë tot nadeel van die nywerheidssektor geabsorbeer. De Kiewiet baseer sy kritiek nie op suiwer ekonomiese beginsels wanneer hy die volgende kritiek op die mynbousektor lê nie: "They paid such high wages that other employers could hardly compete with them for the services of skilled labour. They brought such an increase in prosperity to the land that the protection of local industries did not become an imperative issue". Dit kom voor asof De Kiewiet eerder die nywerheidssektor ten koste van die winsgewende mynbousektor wou bevoordeel. Hy verloor verder uit die oog dat dit die winsgewende mynbousektor was wat 'n mark vir nywerheidsprodukte geskep het en kapitaal vir die ontwikkeling van die sektor verskaf het.

Black & Starwix [1987: 4] en Lewis [1990: 8] bespreek ook 'n aantal nadele. Volgens Black & Starwix het die struktuur van die mynbousektor 'n duidelike invloed op die struktuur van die nywerheidssektor gehad. Die hoë ekonomiese konsentrasie wat in die mynbou voorgekom het, het in die nywerheidssektor voortgeplant. Teen die 1960's is die mynbedryf deur vyf mynhuise beheer. Dit was vir hierdie mynhuise maklik om genoegsame kapitaal te genereer om nywerhede op die skaal van AECI en Hoëveld Staal en Vanadium te begin. Gekonsentreerde mynboukapitaal was dus een rede vir gekonsentreerde nywerheidskapitaal.

Al drie die skrywers sien die ontstaan van die trekarbeidstelsel as 'n groot nadeel. Aangesien myne hul produksiekoste so laag as moontlik wou hou, was daar 'n groot

vraag na goedkoop arbeid. Soos die goudmyne uitgebrei het, het die hoë vraag na swart ongeskoolde werkers 'n toename in hul lone veroorsaak. Die gevolg hiervan was dat daar in 1896 begin is om swart mense oral uit Suidelike Afrika te werf. Die stelsel van goedkoop trekarbeid is hiermee gevestig. Hierdie werkers het, sonder hul families, naby die myne in kapongs gebly. Nie alleen was hierdie stelsel sosiaal onaanvaarbaar nie, maar het dit die verdere nadele gehad dat trekarbeiders ten koste van plaaslike arbeiders in diens geneem is en dat dit die plaaslike mark vir verbruiksgoedere verklein het aangesien die trekarbeiders steeds 'n familie buite Suid-Afrika moes onderhou.

Nog 'n nadeel wat die aard van die mynbou-ontwikkeling ingehou het, was dat die geografiese konsentrasie van die mynbou-aktiwiteite tot die geografiese konsentrasie van ekonomiese aktiwiteite gelei het. Alhoewel die konsentrasie van mense aan die Witwatersrand oorspronklik tot voordeel van nywerheidsontwikkeling gestrek het, was dit ver van enige hawens of begaanbare riviere. Dit het later die vervoerkoste van nywerheidsinsette en uitvoerprodukte verhoog en was nadelig vir die mededingendheid van nywerheidsprodukte in die internasionale mark [R.S.A. 1983: 25].

Die mynbou-ontwikkeling wat in die laaste deel van die negentiende eeu plaasgevind het, het die weg gebaan vir nywerhede wat direk voorsien het in die behoeftes van die mynbousektor, maar eintlik was nywerheidsontwikkeling in Suid-Afrika eers 'n verskynsel van die twintigste eeu. Dit was met die uitbreek van die Eerste Wêreldoorlog wat die proses van nywerheidsontwikkeling ten volle aan die gang gekom het. Weens die beperking wat die oorlog op invoer geplaas het, is die Suid-Afrikaanse ekonomie gedwing om te industrialiseer. Die oorlog was die eerste wyse van beskerming wat die plaaslike mark teen internasionale mededinging gekry het. Die verskillende wyses van beskerming wat die mark gekry het, kan rofweg in twee kategorieë verdeel word, naamlik insidenteel en tweedens doelbewuste beskerming deur opeenvolgende regerings. Die ontwikkeling wat insidenteel plaasgevind het, kan veral aan die twee wêreldoorloë toegeskryf word.

3.2 DIE INVLOED VAN DIE TWEE WÊRELDOORLOË OP NYWERHEIDSONTWIKKELING

Met die uitbreek van die Eerste Wêreldoorlog in 1914 was die Suid-Afrikaanse ekonomie in 'n ligte resessie vasgevang². Die geleentheid wat uit die oorlogsituasie voortgespruit het, het 'n tydperk van ekonomiese groei en vooruitgang ingelui.

Volgens Lumby [1983: 201] het die oorlog 'n antwoord gebied op die twee probleme wat tot op daardie stadium nywerheidsontwikkeling beperk het. Die eerste probleem was dat die Suid-Afrikaanse nywerhede nie die vermoë gehad het om in die binnelandse mark teen internasionale maatskappye mee te ding nie. Die plaaslike mark was baie klein en dit was vir nuwe ondernemings baie moeilik om sonder enige beskerming op die been te kom. Die oorlog het hierdie probleem verlig om rede dit moeilik was om in te voer en die hoë pryse, vervoer- en versekeringstariewe die effek van beskermende tariewe gehad het [R.S.A. 1983: 23]. Die oorlog het omstandighede geskep wat bevorderlik was vir die vestiging van nuwe ondernemings binne 'n beskermde mark. Baie artikels wat vroeër ingevoer is, is toe deur plaaslike nywerhede verskaf, veral tekstiele, leerprodukte, meubels en suiwelprodukte.

Die tweede probleem wat die nywerhede ondervind het, was die hoë kostestruktuur van die Suid-Afrikaanse industrie. Die oorlogtoestande het die probleem verberg, aangesien daar 'n wêreldwye styging in die prys van vervaardigde produkte was [Lumby 1983: 201].

Die kombinasie van hierdie faktore het 'n uiters vooruitstrewende tydperk van nywerheidsontwikkeling in Suid-Afrika ingelui. Die aantal fabriekse het onderskeidelik van 3638 in 1915-16 tot 5287 in 1918-19 toegeneem en die fabriekswerkers van 88 844 in 1915-16 tot 110 169 in 1918-19. Die netto opbrengs van die fabriekswese het oor dieselfde tydperk van R27,9 miljoen tot R42,7 miljoen toegeneem [R.S.A. 1983: 23]. Volgens Lumby [1983: 201] het die nywerheidssektor se bydrae tot Nasionale Inkomste vanaf 6,7% in 1912 tot 9,8% in 1918 toegeneem. Die Eerste Wêreldoorlog

² Die resessie is deur 'n daling in die wêreldvraag na volstruisvere en diamante veroorsaak [Lumby 1983:201].

was die grootste stimulus wat vervaardiging tot op daardie stadium ondervind het. Dit het nie alleen nywerheidsaktiwiteit in die algemeen verhoog nie, maar ook die basis daarvan verbreed.

Die nywerheidsontwikkeling wat gedurende die oorlog plaasgevind het, was egter nie altyd ekonomies regverdigbaar nie. Die oorlog het onnatuurlike beskerming aan nywerhede gebied. Met die einde van die oorlog in 1918 het die beskerming verdwyn en moes 'n hele paar nywerhede hul werksaamhede staak. Hierdie nywerhede sou veel meer gewees het, as dit nie vir die hoë na-oorlogse groei was nie³. Die groei was 'n buffer teen die hernude internasionale mededinging [Lumby 1983: 203].

Met die uitbreek van die Tweede Wêreldoorlog in 1939 was die ekonomie veel sterker en meer gediversifiseerd as voor die Eerste Wêreldoorlog. Dit was die gevolg van die groter owerheidsbetrokkenheid in die ekonomie⁴ en die devaluasie van die Suid-Afrikaanse pond wat met die afstapping van die goudstandaard in 1932 gepaard gegaan het [R.S.A. 1983: 24]. Laasgenoemde het die ruilvoet van Suid-Afrika se belangrikste uitvoerprodukt, naamlik goud, verbeter en die afwaartse neiging in die ekonomie omgekeer. Volgens Viljoen [1983: 31] het dit ook die invloed van buitelandse kapitaal gestimuleer, wat 'n gunstige uitwerking op die betalingsbalans gehad het. Nie alleen het die goudindustrie gefloreer nie, maar 'n gediversifiseerde ekonomie met 'n aansienlike toename in die bydrae van die fabriekswese, relatief tot dié van die landbou en mynbou, het ontwikkel.

Die uitbreek van die Tweede Wêreldoorlog het, soos in die geval van die Eerste Wêreldoorlog, nuwe geleenthede en uitdagings aan die nywerheidssektor gebied deur die groot toename in die vraag na Suid-Afrikaanse produkte. Nie alleen moes plaaslike nywerhede goedere verskaf wat vroeër ingevoer is nie, maar ook oorlogsprodukte soos plofstof en klere aan sy bondgenote in die oorlog [Marais 1981: 35].

³ Die groei was die gevolg van vraag wat gedurende die oorlogsjare opgehoop het. Hierdie groei het tot aan die einde van 1920 voortgeduur, toe die agterstande in produksie ingehaal is [Lumby 1983:203].

Die oorlog het ook aan die aanbodkant uitdagings gebied. Met die uitbreek van die oorlog was daar Duitse kontrakwerkers in Suid-Afrikaanse nywerhede, soos byvoorbeeld Yskor, werksaam. Hulle taak was om Suid-Afrikaners op te lei. Met die uitbreek van die oorlog is hulle geïnterneer en moes die steeds onopgeleide Suid-Afrikaners hul take oorneem [Houghton 1979: 126]. Verder het meer as 300 000 mans hulle by die verdedigingsmagte aangesluit, wat 'n groot arbeidstekort veroorsaak het [Lumby 1983: 221]. Nywerheidsproduksie kon slegs uitbrei deur die indiensname van swart arbeiders, met die gevolg dat swart indiensname in hierdie tydperk met 74% gestyg het, teenoor 21% van die blankes.

Nog 'n aanbodkantprobleem was dat die invoer van gereedskap, masjinerie en semi-vervaardigde komponente onmoontlik was. Die nywerhede is gedwing om self te eksperimenteer en improvisasies was, veral in die yster-, staal- en ingenieursbedrywe, aan die orde van die dag [Lumby 1983: 221].

Nieteenstaande hierdie probleme het die nywerheidsektor 'n merkwaardige groei in hierdie tydperk ervaar. Gedurende 1938-39 tot 1945-46 het die aantal fabriekke van 8614 tot 9642 toegeneem, die aantal werkers van 236 123 tot 379 022 en die netto opbrengs van die fabriekswese van R128 miljoen tot R305 miljoen. Die absorpsie van blankes in die weermag het tot 'n toename in die hoeveelheid swart arbeiders gelei. Die ratio van swart tot wit arbeiders het van 1.5:1 in 1938-1939 tot 2.2:1 in 1944-1945 verander. Daar was ook 'n toename in die hoeveelheid swart werkers in geskoolde poste. Die Suid-Afrikaanse ekonomie was na die oorlog veel sterker en meer gediversifiseerd as in 1939 danksy die nywerheidsontwikkeling wat deur die oorlog afdwing is. In 1945 was die bydrae van die nywerheidsektor aan die BBP 50 persent meer as mynbou en 60 persent meer as dié van landbou [Lewis 1990: 12, R.S.A. 1983: 24].

Direk na die oorlog was Suid-Afrika in 'n baie gunstige posisie in die wêreldmarkte en het die ekonomie vinnig ontwikkel. Baie van die gevestigde nywerheidslande het gedurende die oorlog op die produksie van oorlogsbenodigdhede gekonsentreer.

⁴ Die betrokkenheid van die owerheid in nywerheidsontwikkeling word in die volgende afdeling breedvoerig behandel.

Vanuit Europa en die Ooste was daar min mededinging as gevolg van die vereistes wat heropbou aan hulle gestel het. Dit was vir hierdie lande onmoontlik om in die opgehoopte na-oorlogse wêreldvraag te voorsien en het 'n gaping vir die Suid-Afrikaanse nywerhede gelaat [Lumby 1983: 223, R.S.A. 1972: 32].

Tot voor die Pakt-regering in 1924 aan bewind gekom het, het die regering nie veel in die proses van nywerheidsontwikkeling ingemeng nie. Die Pakt-regering het begin met beplande industrialisasie deur tariefbeskerming en 'n beleid van invoervervang. Die regering het hier dus doelbewuste beskerming toegepas. Die Tweede Wêreldoorlog het spierkrag aan die beleid verleen deur die nuwe moontlikhede vir invoervervang wat dit gebied het. Hiermee is die vervaardigingsektor as die dominante groeisektor in die Suid-Afrikaanse ekonomie gevestig.

3.3 DIE INVLOED VAN OWERHEIDSINMENGING OP NYWERHEIDSONTWIKKELING

Dit is onmoontlik om die werklike invloed van die regering op nywerheidsontwikkeling te bepaal, aangesien dit onmoontlik is om te bepaal wat die stand van sake sou gewees het indien die owerheid nie ingemeng het nie. In die literatuur word gespekuleer dat indien dit nie vir owerheidsinmenging in die ekonomie was nie, die Suid-Afrikaanse ekonomie steeds grootliks van landbou, mynbou en 'n aantal klein verwante nywerhede afhanklik sou gewees het. Al nywerhede wat teen buitelandse mededinging sou kon oorleef, sou dié gewees het wat 'n groot genoeg mark kon vind om effektiewe produksie moontlik te maak, of dié wat natuurlike beskerming geniet het (bv deur die produksie van goedere wat nie maklik vervoer kan word nie), of dié wat 'n komparatiewe voordeel geniet het, soos fabrieke wat sekere tipes mynboutoerusting vervaardig [Klue 197?*: 108].

Die betrokkenheid van die owerheid in nywerheidsontwikkeling het oor tyd verskillende vorme aangeneem, maar kan breedweg in vier beleidsrigtings verdeel word; naamlik beskermingsbeleid, die regering se direkte deelname aan

* Dit was onmoontlik om die volledige datum van die publikasie op te spoor.

nywerheidsproduksie, beleid ten opsigte van die geografiese verspreiding van nywerhede en aansporingsbeleid.

In die Klue-Verslag [R.S.A. 1983: 13] word beskermingsbeleid omskryf as “omstandighede wat die owerheid skep waarbinne private ondernemings op eie inisiatief relatief makliker kan ontwikkel”. Die beskerming wat ‘n regering teen invoer kan bied, kan onder invoertariewe, nie-tariefbepelkings en invoerheffings geklassifiseer word. In 1925 is ‘n wye verskeidenheid invoertariewe en nie-tariefbepelkings ingestel om die beleid van invoervervanging te ondersteun. Die oorspronklike doel van nie-tariefbepelkings was om nywerheidsontwikkeling te ondersteun en later is dit gebruik as ‘n strategiese maatreël om selfonderhouding in tye van sanksies te bewerkstellig. Soos die druk van sanksies verlig is, is hierdie bepelkinge met tariewe vervang [Hatty 1993: 131]. Invoerheffings is in 1980 ingestel volgens 5, 15, of 40 persent van die invoerwaarde. Alhoewel dit oorspronklik tydelik ingestel is, is dit eers aan die begin van die 1990’s uitgefaseer [Hatty 1993: 131].

3.3.1 Beskermingsbeleid – die vroeë jare

Alhoewel die instel van beskermende tariewe in 1925 algemeen as ‘n keerpunt in die Regering se houding jeens nywerheidsontwikkeling beskou word, was dit nie die eerste tariewe wat in Suid-Afrika ingestel is nie. In 1903 is die Suidelike-Afrika Doeane Unie⁵ gestig wat ‘n eenvormige tarief op invoer gehef het. Die doel van hierdie tarief was nie om beskerming aan plaaslike nywerhede te bied nie, maar om inkomste te genereer wat tussen die lede verdeel is [Jones & Müller 1992: 63].

Die eerste keer wat beskerming eksplisiet deel geraak het van ekonomiese denke in die land, was met Uniewording. Met die totstandkoming van die Unie van Suid-Afrika in 1910 het die regering hom midde-in ‘n aantal probleme bevind. Van die probleme was die afhanklikheid van goud, die behoefte aan groter selfonderhouding en die groeiende armoede onder blankes. Die armblanke probleem het ontstaan nadat baie blankes se landbougrond vernietig is in die Suid-Afrikaanse oorlog, die

⁵ Die Suidelike-Afrika Doeane Unie het bestaan uit die Kaap, Natal, Transaal en Vrystaat, sowel as Rhodesië, Basutoeland en Bechuanaland (vandag onderskeidelik Zimbabwe, Lesotho en Botswana)

onekonomiese verdeling van grond volgens die Romeins-hollandse regstelsel, ekonomiese depressie en periodieke droogtes [McCarthy 1992: 450]. Hierdie probleme is as redes aangevoer om die ekonomie te diversifiseer. In die hoop dat nywerheidsontwikkeling 'n moontlike oplossing vir hierdie probleme kon bied, is die Cullinan Kommissie in 1910 aangestel om die lewensvatbaarheid van plaaslike nywerhede te ondersoek. Die Kommissie is die taak opgelê om ondersoek in te stel na stappe wat geneem kon word om reeds bestaande nywerhede, internasionale handel en die verhoogde indiensname van blanke arbeid in die handel en nywerheid te bevorder [UG 1912: 12]. Twee jaar later het die Kommissie sy verslag aan die Parlement voorgelê.

Die Kommissie het bevind dat: "it is in the best interest of the country as a whole that adequate protection should be given to agriculture and industrial undertakings" [UG 1912: 12]. Die Kommissie het aanbeveel dat beskerming verleen word op grond daarvan dat die nywerhede die potensiaal het om in die toekoms in 'n mededingende mark te kan oorleef⁶, en dat 'n billike gedeelte van die intermediêre produkte wat gebruik word, plaaslik verkry word⁷. Op grond hiervan het die Kommissie 'n aantal nywerhede, naamlik tabak, leerprodukte, boumateriale en verversings geïdentifiseer wat vir beskerming sou kwalifiseer. Hierdie nywerhede was van so 'n aard dat dit ook die ekonomie sou diversifiseer en meer selfonderhoudend sou maak. Die kommissie het die volgende drie voorstelle gemaak om werksgeleenthede vir blankes te beskerm en sodoende die armblanke probleem op te los: subsidies word aan nywerhede betaal wat 'n sekere persentasie wit arbeiders indiens het, die owerheid sal goedere aankoop van nywerhede wat 'n sekere persentasie wit arbeiders indiens het, en 'n minimum loon wat vir wit arbeiders ingestel word [Lumby 1983: 199-200, McCarthy 1992: 450].

Die Kommissie het in sy verslag die aandag gevestig op 'n aantal probleme in die Suid-Afrikaanse ekonomie wat, indien dit nie reggestel sou word nie, die poging tot

⁶ Sien afdeling 2.3

⁷ John Stuart Mill het reeds in 1904 'n duidelike uiteensetting van die sogenaamde infantindustrie-benadering gegee. Volgens Mill (en in die literatuur staan dit as "Mill se toets" bekend) is infantindustrie-beskerming geregverdig indien die infant sy historiese nadeel tot so 'n mate sal oorkom dat dit op 'n later stadium, sonder beskerming, teen die gevestigde nywerhede sal kan meeding [Chacholiades 1978: 526].

industrialisasie deur tariefbeskerming nutteloos sou maak. Die eerste probleem was die hoë lewenskoste wat die arbeidskoste verhoog het en op sy beurt weer die koste van produksie tot so 'n mate verhoog het dat nywerhede nie internasionaal mededingend was nie. Verder het die gebrek aan 'n groot plaaslike verbruikersgemeenskap en die groot afstande na buitelandse markte dit vir nywerhede onmoontlik gemaak om 'n wye reeks produkte te vervaardig of om skaalvoordele te realiseer [UG 1912:12].

Alhoewel die meeste van die Kommissie-lede ten gunste van beskermende tariewe was, het hulle gewaarsku dat dit nie 'n finale oplossing vir die probleme van die nywerheidsektor spesifiek of die ekonomie as geheel was nie. Die Unie se eerste Wet op Doeanetariewe, Wet 26 van 1914, wat 'n direkte uitvloeisel van die Kommissie se verslag was, het dit duidelik gemaak dat die regering nog nie ten gunste van nywerheidsontwikkeling deur tariefbeskerming was nie. Die hoofdoel van die tariewe wat wel ingestel is, was nie om beskerming aan plaaslike nywerhede te bied nie, maar om 'n inkomste te realiseer [Lumby 1983: 200-201].

In Julie 1914 het die Eerste Wêreldoorlog uitgebreek wat Suid-Afrika van sy invoermarkte afgesny het, en dus natuurlike beskerming aan die sekondêre nywerheid verleen het⁸. Die na-oorlogse opswaai het in die laaste paar maande van 1920 tot 'n einde gekom. Hierdie tydperk is gekenmerk deur arbeidsonrus en al groter mededingendheid vanuit die buiteland. Die arbeiders het op 'n verhoging in lone aangedring, wat weereens nadelig op die internasionale mededingendheid van die nywerheidsektor ingewerk het. Terselfdertyd het die verdienste van die goudmyne gedaal en het dit duidelik geraak dat die Suid-Afrikaanse ekonomie te veel op die mynbousektor steun en dus baie kwesbaar vir skommeling in die internasionale markte is. Generaal Smuts het in die lig hiervan verklaar dat alle toepaslike beskerming aan nywerhede verleen moes word sodat die sektor kon ontwikkel [Horwitz 1967: 325].

Teen hierdie agtergrond is die Raad van Handel en Nywerheid in 1921 gestig. Die Raad sou deelyds funksioneer en het die opdrag gehad om metodes te ondersoek wat die oorlewing en die uitbreiding van die nywerheidsektor sou verseker. In 1923

⁸ Kyk Afdeling 3.2

is, op aanbeveling van die Raad, matige beskermingstariewe ingestel. Die Regering wou nie omvattende tariewe instel nie aangesien sulke tariewe ander sektore wat van invoer afhanklik was, soos byvoorbeeld die goudmyne, sou benadeel. Die nywerheidsektor was steeds van die mynbousektor afhanklik vir buitelandse valutaverdienste en kon dus nie die koste van die invoer van mynboubenodigdhede sodanig verhoog dat dit die mededingendheid daarvan sou benadeel nie [Lumby 1983: 204].

Met die verkiesing in Junie 1924 het 'n Pakt tussen die Nasionale Party en Arbeidersparty die Suid-Afrikaanse Party van Genl. Smuts verslaan. Die rede vir Genl. Smuts se nederlaag was dat hy in onguns by die Afrikaner kiesers was weens sy pro-Britse houding en in onguns by die arbeiders weens sy pro-kapitalistiese beleid. Nie alleen het hierdie alliansie die ekonomiese posisie van die wit arbeider en die wit landboubelang teenoor die van swart Suid-Afrikaners versterk nie, maar het dit ook 'n beleid vir industrialisasie daargestel.

Hierdie magsoorname was 'n waterskeiding vir nywerheidsontwikkeling in Suid-Afrika, want vir die eerste keer in die geskiedenis het die Regering die beskerming van die sekondêre nywerhede as beleid verklaar [Nattrass 1981: 163, Lewis 1990: 11]. Die Viljoen Kommissie wat aan die einde van die 1950's 'n oorsig oor die beskermingsbeleid van die Unie gegee het, het dit soos volg opgesom: "Vir die eerste keer het die Regering hom in beginsel bereid verklaar om 'n onderneming te gee dat hy doeanetariefbeskerming aan 'n bepaalde nywerheid sal verleen as die nywerheid voldoen aan sekere voorwaardes wat vooraf bepaal is" [UG 1958: 24]. Die doel was om "matige en selektiewe" beskerming te verleen aan nywerhede wat 'n "substansiële" deel van die plaaslike mark van die betrokke produkte kon voorsien [Fallon & De Silva 1994: 80]. Die tariefbeskerming het aan nywerhede die geleentheid gebied om produkte wat voorheen ingevoer is plaaslik te vervaardig aangesien dit die binnelandse prysvlak gelik het tot 'n vlak waar sekere kommoditeite wat vroeër ingevoer is, nou plaaslik winsgewend vervaardig kon word.

Die belangrikste redes vir die Pakt-Regering se strewe na 'n ontwikkelende sekondêre nywerheid, was 'n poging om die kwynende goudmyn-industrie te

vervang; die strewe na groter ekonomiese nasionalisme⁹ en 'n oplossing vir die groeiende armblanke probleem. Die landbou en die mynbou het nie voldoende werksgeleenthede aan die blankes, veral vroulike blanke werkers, gebied nie. Beide hierdie sektore het van goedkoop, ongeskoolde arbeid gebruik gemaak en die tipe werk het fisiese krag vereis wat nie deur vrouens verrig kon word nie. Indien blankes tot hierdie beroepe wou toetree, sou dit hulle in direkte kompetisie met swart arbeiders geplaas het, iets wat op daardie stadium totaal ongehoort was [Lumby 1983: 205].

Om die Regering oor die toepassing van tariefbeskerming te adviseur, is die Raad van Handel en Nywerheid in Oktober 1924 tot 'n permanente organisasie geherstruktureer. Een van die Raad se eerste take was om ondersoek in te stel na moontlikhede om beter beskerming aan plaaslike nywerhede te bied. Die Raad het bevind dat daar heelwat nywerhede was wat kon uitbrei indien groter beskerming aan hulle verleen sou word. Die Raad het egter aanbeveel dat beskerming slegs aan nywerhede verleen moes word wat 'n sekere persentasie *beskaafde* of wit arbeid indiens het. Hulle het beskerming gesien as 'n wyse waarvolgens nywerhede gedwing kon word om meer wit arbeiders indiens te neem. Die Raad se aanbevelings het die basis gevorm vir die Doean Tarief en Aksynsbelasting Wysigingswet No 36 van 1925 wat as basis vir die Regering se beleid van invoervervanging deur tariefbeskerming gedien het [Jones & Müller 1992: 71].

In 1936 het die Kommissie insake die Doeanetarief (die Holloway-Kommissie) verslag gedoen oor die eerste dekade van eksplisiete tariefbeskerming as ontwikkelingsbeleid in Suid-Afrika. Die Kommissie was veral bekommerd oor die hoë koste wat beskerming op die plaaslike mark afgewentel het: "Die vernaamste gevolg van die verhoogde koste ten gevolge van die beskerming van primêre en sekondêre nywerhede is die indirekte invloed daarvan om die peil van koste in die land te verhoog. Die hoë peil van koste is aan 'n verskeidenheid van omstandighede te wyte. Die ekstra koste van beskermende sekondêre nywerhede is slegs een daarvan. Die Kommissielede het sterk onder die indruk gekom dat die hoë produksiekoste in Suid-Afrika 'n besonder ernstige belemmering vir die Unie se

⁹ Genl. Hertzog wou die mag van die mynbousektor breek aangesien die myne deur buitelandse kapitaal beheer is.

ekonomiese posisie by konkurrensie is. Die hoë peil van koste oefen 'n beperkende invloed op die ekonomiese ontwikkeling van die land en die welvaart van sy bevolking uit" [UG 1936: 25]. Die slotsom van die Kommissie is dan soos volg: "Dat Suid-Afrika 'n stadium bereik het waar sy ekonomiese stelsel slegs die las van verdere beskerming kan dra ten koste van 'n laer nasionale inkomste" [UG 1936: 32]. Die Kommissie was in beginsel teen beskerming gekant as gevolg van die koste wat dit op die plaaslike mark afgewentel het, maar het toegegee dat die beskerming nodig is om die bestaande nywerheidsstruktuur te beskerm. Die Kommissie het dus nie die wegdoening van beskerming aanbeveel nie, maar het 'n "matige" beskerming van 25 persent ad valorem aanbeveel [Lumby 1983: 215].

Tot die 1950's het Suid-Afrika die tipiese ontwikkelingspatroon van ontwikkelende lande gevolg, dit wil sê die vervanging van die invoer van verbruiksgoedere deur plaaslike produsente¹⁰. Aan die einde van die 1950's was die invoervervangingsgeleentheid in die bedryfstakke van ligte eind- en intermediêre goedere tot 'n groot mate uitgeput en die hoë inkomstevlakke wat sedert die einde van die oorlog geheers het, het betalingsbalansprobleme veroorsaak. Die vervaardigings sektor het, ten spyte van die beleid van invoerveranging, grootliks van invoer afhanklik gebly. Die profiel van invoer het wel verander deurdat die invoer van verbruiksgoedere aansienlik gedaal het, gepaardgaande met 'n toename in die invoer van toerusting en materiaal. Die uitvoerpogings van die sekondêre nywerheid was nie na wense nie, aangesien dit vir die meeste van die beskermde nywerhede moeilik was om in die internasionale mark mee te ding. Die nywerhede het ontstaan met die doel om invoer te vervang en nie om internasionaal mee te ding nie. Die sekondêre nywerheid was dus steeds van die primêre sektor, veral die goudmyne, vir valutaverdienste afhanklik [Lumby 1983: 235, Bell 1975: 499].

Dit het daartoe gelei dat die Regering in 1957 die Viljoen Kommissie aangestel het om ondersoek in te stel na die beskermingsbeleid vir nywerhede. Een van die take van die Kommissie was om ondersoek in te stel na die mate waartoe die beskermingsbeleid voldoende was om die ekonomiese ontwikkeling van die Unie op 'n gesonde voet te hou, met inagneming van die groeiende bevolking. Verder moes hulle ook alternatiewe moontlikhede ondersoek waarop nywerheidsontwikkeling

¹⁰ Sien onder andere die werk van Chenery in afdeling 2.2

aangemoedig kon word sonder om die lewenskoste aansienlik te laat styg en 'n buitensporige las op die landbou en mynbou te plaas [UG 1958: v].

Die Kommissie het bevind dat die ekonomie 'n hoë invoergeneigdheid het en dat dit in tye van stygende inkomstevlakke betalingsbalansprobleme veroorsaak, soos in 1949, 1954 en 1958 die geval was. Volgens die Kommissie kon die betalingsbalansprobleme op een van drie wyses opgelos word: die instel van invoerbepelings, bevordering van uitvoer en/of die stimulering van buitelandse kapitaal invloei [UG 1958: 4].

Die Kommissie het die Regering ook daarop gewys dat die probleem wat plaaslike nyweraars ondervind het met die beperkte omvang van die plaaslike mark, met 'n verhoging in uitvoer te bowe gekom kan word. Die Kommissie het aanbeveel dat "... 'n verskeidenheid in die land se uitvoer aangebring moet word en om veral sy uitvoer van fabrieksgoedere te vermeerder om die peil van ekonomiese aktiwiteit te handhaaf en die stabiliteit, sowel binnelands as buitelands, van sy volkshuishouding te verseker" [UG 1958: 48]. Alhoewel die Kommissie die waarde van 'n verhoging in uitvoer besef het, het hulle steeds ook verdere invoervervanging aanbeveel. [Lumby 1983: 236]. Die Kommissie was in hierdie verband ten gunste van 'n doeanetarief as beskermingsmiddel en gekant teen die gebruik van invoerbeheer om nywerhede te beskerm.

Nywerheidsontwikkeling tot en met die 1960's kan gesien word as die eerste fase van invoervervangende industrialisasie met 'n beleid gegrond op die infantindustrie-argument vir beskerming¹¹. Die regering moes op hierdie stadium 'n keuse maak tussen 'n tweede fase van invoervervanging en 'n beweging na groter uitvoer. Die keuse wat gemaak is om oor te beweeg na 'n tweede fase van invoervervanging is deur die Viljoen Kommissie se bevindinge beïnvloed, maar is ook deur omstandighede op die regering afgedwing. Verbruikersboikotte en sanksies het 'n beperking op nywerhede geplaas om tot die internasionale mark toe te tree op dieselfde wyse as wat ander ontwikkelende lande die oorgang gemaak het van invoervervangende industrialisasie na 'n uitvoerorientasie. Die isolasie as gevolg van

¹¹ Hierdie was in ooreenstemming met die strukturele benadering tot ekonomiese groei wat gedurende die 1950's ekonomiese beleid beïnvloed het. Vergelyk met afdeling 2.2

sanksies het die land gedwing om produkte wat strategies belangrik is, met plaaslike produksie te vervang. Die doel was om Suid-Afrika teen internasionale vyandigheid te beskerm.

Verdere pogings tot invoervervanging was op die gebied van kapitaal, intermediëre en hoë tegnologieprodukte. Dit kon slegs gedoen word met hoë vlakke van owerheidsondersteuning aangesien dit baie duur is om skaalvoordele op hierdie gebied te realiseer. Die regering het groot investeringe in strategiese projekte soos SASOL 2 (1974) en 3 (1979) en Mossgass (1987) gemaak¹². Vir hierdie investeringe is ekonomiese oorwegings geïgnoreer om 'n politieke beleid te ondersteun wat toenemend internasionaal gekritiseer is [McCarthy 1994: 69, Black 1991: 160-161].

3.3.2 Direkte deelname aan nywerheidsproduksie – opkoms van die openbare korporasies

Die Regering het nie alleen beleid daargestel om plaaslike nywerhede te beskerm en industrialisasie aan te moedig nie, maar het ook self die inisiatief geneem in die vestiging van nywerhede¹³. Dit was meer as die blote lewering van dienste soos byvoorbeeld spoorvervoer, kragverskaffing en kommunikasie. Die Regering het self aktief as produsent tot die fabriekswese toegetree [R.S.A. 1983: 18].

Die eerste stap wat die Regering in hierdie verband geneem het, was die stigting van die Yster- en Staal Industriële Korporasie van Suid-Afrika (Yskor) in 1928. Sedert 1892 is pogings deur private entrepreneurs aangewend om 'n plaaslike yster- en staalnywerheid tot stand te bring, maar dit was eers in 1917 wat die eerste suksesvolle ystersmeltery deur Cornelis Delfos gestig is. Die fabriek was egter te klein om winsgewend te wees en teen 1925 was alle beskikbare fondse uitgeput. Delfos moes noodgedwonge finansiële hulp by die Regering soek. Na 'n uitgebreide ondersoek het die Regering besluit dat die produksie van staal nie alleen winsgewend kan wees nie, maar dat dit die land ook van staal sal voorsien wat goedkoper as ingevoerde staal is. In 1927 is wetgewing wat die stigting van Yskor

¹² Vergelyk 3.3.2

¹³ Sien Figuur 8 in Hoofstuk 4.

moontlik sou maak, aan die Parlement voorgelê. Die idee was dat Yskor gesamentlik deur die staat en private beleggers besit sou word, maar uiteindelik het baie min private beleggers van die aandele gekoop aangesien daar min geloof was in die lewensvatbaarheid van so 'n bedryf. Die Regering is toe gedwing om alleenaandeelhouer van Yskor te word. Yskor het in Maart 1934 met produksie begin [Jones & Müller 1992: 73-76, Houghton 1971: 29].

In 1950 is die Suid-Afrikaanse Steenkool-, Olie- en Gaskorporasie (SASOL) gestig. Die fabriek in Sasolburg was daarop ingestel om brandstof en ander chemiese neweprodukte te vervaardig. Dieselfde argumente wat gebruik is om die stigting van Yskor te regverdig, is ook in die geval van SASOL gebruik. Beide hierdie bedrywe was strategies belangrik vir nywerheidsontwikkeling in Suid-Afrika. Yskor het die grondslag gelê vir die ontwikkeling van die metaal- en masjineriebedryf as 'n belangrike nywerheidsvertakking in Suid-Afrika, terwyl SASOL dieselfde vir die chemiese nywerheid gedoen het [R.S.A. 1983: 19].

'n Belangrike fase in die finansiële ondersteuning van nywerhede is in 1940 betree met die stigting van die Nywerheid-ontwikkelingskorporasie van Suid-Afrika (NOK). Die NOK het dit vir die Regering moontlik gemaak om 'n deurslaggewende rol in die struktuur van industrialisasie te speel deur projekte aan te pak wat dele van die nywerheid sou bevorder wat strategies belangrik was [Black & Starwix 1987: 6-7]. Met die goedkeuring van die Staatspresident kon die NOK enige nywerheid oprig en/of voortsit. Verder kon dit ook finansiering bied vir die oprigting van nuwe privaat sektor nywerhede of skemas wat bestaande nywerhede meer doeltreffend sou maak [RSA 1983: 19]. Die NOK se belange strek baie wyd, vanaf die tekstielbedryf, die metaal- en masjineriebedryf, die chemiese bedryf (byvoorbeeld SASOL en Foskor¹⁴) tot die soektog na olie (Soekor), die skeepvaart (Safmarine) en motoronderdele [Reynders 1966: 173-174].

'n Verdere bron van finansiële ondersteuning het in 1991 in werking getree met belastingtoegewings wat die regering aan kapitaalintensiewe nywerhede toestaan op grond daarvan dat ten minste 35 persent tot die waarde van grondstowwe of

¹⁴ Om die produksie van fosfaatkonsentrate te bevorder, is die Fosfaatontwikkelingskorporasie (Foskor) in 1950 deur die owerheid gestig

intermediêre produkte toegevoeg word [RSA 1962 (gewysig): 269(2)]. Dit is op grond van hierdie toegewings wat Alusaf en Columbus staal begin is.

Om die gehalte van Suid-Afrikaanse produkte te verseker, het die Regering in 1945/46 die Suid-Afrikaanse Buro van Standaarde (die S.A.B.S.) en die Wetenskaplike en Nywerheidsnavorsingsraad (die W.N.N.R.) gestig.

Verder is die Departement van Handel en Nywerheid gestig om die regering aangaande nywerheidsontwikkeling te adviseer. Dit was ook die Departement se verantwoordelikheid om uitvoering aan die owerheid se handels- en nywerheidsbeleid te gee [Reynders 1966: 174].

Die sigbare invloed wat die regstreekse deelname van die owerheid op industrialisasie gehad het, is miskien nie so groot soos die invloed wat die beskermingsbeleid van 1925 gehad het nie. Die invloed wat dit egter op die rigting van industrialisasie gehad het, kan nie geignoreer word nie. Die owerheid het die ontstaan van sekere strategiese nywerhede aangemoedig, waarvan baie ook die beleid van invoervervanging direk ondersteun het.

Die regering het aan die einde van die 1980's 'n poging aangewend om sy betrokkenheid by nywerheidsproduksie af te skaal deur Yskor en SASOL te privatiseer.

Nog 'n wyse waarop die regering doelbewus in nywerheidsontwikkeling ingemeng het, is deur die beleid van nywerheidsdesentralisasie.

3.3.3 Nywerheidsdesentralisasie

Industrialisasie neig om agglomerasie aan te moedig en agglomerasie neig weer om industrialisasie aan te moedig. Vir 'n nuwe nywerheid is dit voordelig om naby ander nywerhede te vestig, aangesien voordele geniet word wat bekend staan as "eksterne skaalvoordele". Eksterne skaalvoordele maak dit vir 'n nywerheid moontlik om sy koste te verlaag weens faktore waaroor hy nie beheer het nie. Voorbeelde hiervan is die beskikbaarheid van geskoolde arbeid wat reeds in die gebied teenwoordig is, 'n

groter verskeidenheid van dienste wat byvoorbeeld die wagtyd vir herstellings en aflewering verlaag, die beskikbaarheid van 'n groter verskeidenheid sosiale dienste weens die hoë konsentrasie van mense en ekonomiese aktiwiteit, en die laer koste van sulke dienste [Nattrass 1981: 180-181, Gillis 1987:550-552].

Nywerhede wat betrokke is by die prosessering van primêre produkte vestig meestal naby die bron van hul insette. Hierdie plekgebonde nywerhede¹⁵ het gesorg dat nywerhede in Suid-Afrika tot 'n mate versprei is. Die grootste hoeveelheid nywerhede het egter in vier areas gevestig, naamlik die Pretoria-Witwatersrand-Vereniging gebied, en die hawens Kaapstad, Durban en Port Elizabeth. Nywerhede is oorspronklik na die PWV-gebied gelok deur die myne wat 'n behoefte aan vervaardigde produkte gehad het en die groeiende verbruikersmark in die gebied. Vir ander nywerhede was dit voordelig om naby die hawens te vestig weens die gemak waarmee produkte na ander hawens verskeep kon word, terwyl nywerhede wat staatgemaak het op die invoer van intermediêre insette, ook hier gevestig het. Soos industrialisasie gevorder het, het dit vir nywerhede al meer voordelig geraak om in hierdie gebiede te vestig weens die agglomerasievoordele wat die nabyheid van ander nywerhede ingehou het [Jones & Müller 1992: 286].

Met die nywerheidsensus van 1916-17, het dié vier sentra reeds 74 persent van die netto nywerheidsuitset in die land geproduseer en 63 persent van alle nywerheidswerkers was hier in diens. Die belangrikheid van hierdie gebiede het tot so 'n mate toegeneem dat die ooreenstemmende syfers teen die middel van die 1960's onderskeidelik 80 persent en 75 persent was. Die PWV-gebied was by uitstek die belangrikste nywerheidsentrum aangesien daar meer nywerhede en meer werkers indiens van nywerhede hier was, as in die ander drie gebiede gesamentlik [Jones & Müller 1992: 286, McCarthy 1982: 239].

Die groeiende industrieë in hierdie gebiede het werkers soos 'n magneet gelok. Geen regering voel gemaklik oor oorbevolkte stede nie, weens die probleem van besoedeling, werkloosheid, misdaad, die druk wat dit op skole plaas, ens. 'n Teenbenadering is om die verspreiding van nywerhede na kleiner stede aan te

¹⁵ Hierdie nywerhede sluit onder andere in suikermeule, wynkelders, vis en voedsel verwerkers en saagmeule

moedig deur die verskaffing van infrastruktuur, insentiewe en die beheer oor vestiging. Die verspreiding van investering verhoed konsentrasie en dit verminder ook die koste vir trekwerkers [Gillis 1987:552-553].

In Suid-Afrika het nywerheidsdesentralisasie vir die eerste keer direk na die Tweede Wêreldoorlog uit strategiese oorwegings ter sprake gekom. Die gebeure van die oorlog het vrees by die Regering laat ontstaan dat een atoombom byna die hele nywerheidssektor in Suid-Afrika kan uitwis. Dit was egter eers in 1960 wat 'n amptelike program, wat as die "grens nywerheidsprogram" bekend gestaan het, aangekondig is.

Die doel van die program was tweeledig van aard, naamlik om die beleid van algemene nywerheidsdesentralisasie te ondersteun en om 'n gunstige klimaat vir nywerheidsontwikkeling in die Swart tuislande te skep¹⁶. Die ekonomiese argumente ten gunste van die program was eerstens om die groot verskille in per capita inkome en indiensnemingsvlakke tussen die vier industriële sentra en die res van die land, veral die Swart tuislande, te verminder. Tweedens sou die program die meer effektiewe gebruik van die land se hulpbronne, veral arbeid¹⁷, water en grond in elke gebied verseker [Klue 197?: 126-127]. Derdens sou dit die sosiale koste verbonde aan die konsentrasie van nywerhede verminder.

Daar is egter min twyfel dat die ekonomiese argumente ten gunste van desentralisering eintlik aan die politieke beleid van aparte ontwikkeling ondergeskik was. Lombard [1974: 463] stel dit as volg: "The major goal was to accomplish a regional redistribution of economic activity in South Africa, so that about 9 or 10 million Bantu expected to be born during the half century up to the year 2000 should settle in their own areas rather than in or around the concentrations of White Communities in the Republic". In 1971 ondersteun die Riekert-komitee die Regering se beleid as volg: "Sonder 'n doelbewuste desentralisasiebeleid sal die grootste

¹⁶ Dit was volgens die ideologie van Groot Apartheid

¹⁷ Nywerheidsdesentralisasie berus op die beginsel dat "werk na die werkers" geneem word. Dit word as 'n alternatief tot trekwerk voorgelê en is in daardie opsig 'n meer sosiaal aanvaarbare wyse. Redes wat hiervoor aangevoer word, is dat die mobiliteit van werkers nie oorskakel moet word nie: "people, after all, do not live in caravans" [McCarthy 1982: 239].

uitbreiding van ekonomiese aktiwiteit dus die skepping van werkgeleenthede in die bestaande sentra veroorsaak. Om sosiale, ekonomiese en politieke redes is dit egter nodig dat ekonomiese groei ook moet plaasvind in of naby die gebiede waar daar groot konsentrasie van die ander bevolkingsgroepe as die blankes, veral die bantoe, is" [RSA 1971: 1].

Die regering het hulpbronne aangewend om werkseleenthede in die tuislande te skep om eerstens die vloed van swart arbeiders na die stede van "wit" Suid-Afrika tot 'n minimum te beperk en tweedens om die tuislande te regverdig. Daar is probeer om minder-ontwikkelde gebiede 'n ekonomiese inspuiting te gee deur werkseleenthede daar te skep [Dickman 1991: 130].

Om die beleid van die Regering in die praktyk toe te pas, is 'n komitee (bekend as die Permanente Komitee vir die Vestiging van Nywerhede) tot stand gebring. Die hoofsaak van die Komitee was om gedentraliseerde groeipunte te selekteer en om te bepaal watter ondersteuning (oftewel konsessies) aan nywerars gegee moes word om hulle na hierdie gebiede te lok. Die doel van die konsessies was om nywerars te vergoed vir die berekenbare en onberekenbare koste wat die gedentraliseerde gebiede vir hulle ingehou het. Die konsessies was in die vorm van kontantskenkings om die nyweraar te vergoed vir die kostes aangaande die fabriek en personeel te verskuif, lenings teen lae rentekoerse vir die koop van grond, geboue, toerusting en bedryfskapitaal, lenings vir die behuising van blanke personeel, belastingkortings, spoorvragbratte, afslag op hawegelde en voorkeur op Staatstenders [RSA 1971: 20].

Die Regering het nie alleen konsessies gebruik om nywerheidsdesentralisasie aan te moedig nie, maar ook direkte maatreëls. Een van hierdie maatreëls was die Wet op die Fisiese Beplanning en Gebruik van Hulpbronne, wet 88 van 1967 (later bekend as die Wet op Omgewingsbeplanning). Met die wet wou die Regering verseker dat die nywerhede wat naby "wit" metropolitaanse gebiede vestig, wit-arbeidsintensief is, terwyl die nywerhede wat meestal van swart arbeiders gebruik maak, in die gedentraliseerde gebiede vestig. Daar was egter heelwat ongelukkigheid oor veral artikel 3 van hierdie wet wat bepaal het dat geen nuwe fabriek in die PWV-gebied swart arbeiders indiens mag neem alvorens toestemming van die Minister van Beplanning verkry is nie. Verder kon geen bestaande fabriek meer swartes

indiensneem, sonder die Minister se toestemming, as wat op 18 Januarie 1968 indiens was nie. Hierdie wetgewing is deur die instelling van instromingsbeheer in 1968 ondersteun, aangesien laasgenoemde dit vir swart arbeiders moeilik gemaak het om permanente verblyf in die metropolitaanse gebiede te verkry [Lumby 1983: 214].

Die ongelukkigheid met artikel 3 het verband gehou met die onsekerheid wat daarmee gepaard gegaan het. Daar was geen duidelik gepubliseerde norme waarvolgens die Minister sy besluite geneem het nie. Selfs bestaande nywerhede was onseker oor die implikasies van die wet op die swart arbeiders wat hulle indiens gehad het. Die gevolg was dat Wet 88 nie alleen nuwe nywerhede benadeel het nie, maar ook 'n negatiewe effek op nywerheids groei van gevestigde nywerhede gehad het. Die nywerhede in die PWV-gebied was ook onder die indruk dat hulle op 'n stadium gedwing sou word om van hul bestaande vestigingsplek na 'n gedesentraliseerde gebied te verskuif [R.S.A. 1971: 10].

Ten spyte van al die pogings wat aangewend is om nywerheidsdesentralisasie aan te moedig, was daar menigvuldige probleme met die toepassing daarvan. Die insentiewe was meestal te klein om nyweraars te oortuig om eerder in die gedesentraliseerde gebiede as in metropolitaanse gebiede te vestig. Baie van die nywerhede wat wel gedesentraliseer het, het in die Durban-Pinetown omgewing gevestig, want artikel 3 van die Wet was nie hier van toepassing nie [Ratcliffe 1979: 402]. In 'n poging om die probleme op te los, is 'n komitee onder voorsitterskap van dr P.J. Riekert in 1970 aangestel om ondersoek in te stel na die desentralisasiebeleid.

In 'n Witskrif wat na aanleiding van die Komitee se verslag in 1971 verskyn het, is die noodsaaklikheid van die voortsetting van die desentralisasiebeleid herbeklemtoon, maar is daar gewaarsku dat nywerheidsontwikkeling in die algemeen nie benadeel moet word nie. Hierbenewens het die Komitee 'n aantal veranderinge voorgestel wat deur die Regering geïmplimenteer is. Van hierdie veranderinge was byvoorbeeld om die verhouding van swart tot wit arbeid neer te lê, wat nie in nuwe nywerhede of by die uitbreiding van bestaande nywerhede oorskrei mag word nie. Verder is bestaande groeipunte geïdentifiseer terwyl die keuse van nuwe groeipunte aan 'n Groeipunktkomitee opgedra is. Nuwe aansporingsmaatreëls is aangekondig en die

naam van die Permanente Komitee vir die Vestiging van Nywerhede is na die Raad vir die Desentralisasie van Nywerhede (oftewel die Desentralisasieraad) verander [RSA 1983: 18].

Die resultate van die desentralisasieprogram was egter steeds nie na wense nie. Teen 1975 is 81 persent van Suid-Afrika se uitset steeds in die vier hoof metropolitaanse gebiede geproduseer [Lumby 1983: 243]. Van die probleme wat gedesentraliseerde nywerhede ondervind het was vervoerprobleme tussen die gedesentraliseerde nywerhede, hul verskaffers en hul markte; die gebrek aan 'n sosiale en ekonomiese infrastruktuur; die onbereidwilligheid van blanke personeel om hulle in gedesentraliseerde gebiede te vestig en die koste verbonde aan die opleiding van ongeskoolde werkers [RSA 1974: 3]. In die jaarverslag van 1978 van die Desentralisasieraad word daar verwys na die onvoldoende vlak van werkskepping: "Die desentralisasieprogram het nog nie 'n bevredigende vlak ten opsigte van die skepping van werksgeleenthede in die gedesentraliseerde gebiede bereik nie. Inderwaarheid skyn dit of 'n al groter agterstand by die vereiste werkverskaffing in daardie gebiede opgebou word" [RSA 1978: 2].

In die daaropvolgende jaar het die Raad die stadige vordering van die desentralisasieprogram aan die privaatsektor toegeskryf: "Die kern van die probleem is egter dat die privaatsektor nie voldoende ondersteuning aan die beleid bied nie en gevolglik nie die gewenste rol, om een of ander rede, speel nie" [RSA 1979 (b): 1]. Die Raad het die gebrek aan belangstelling van die privaatsektor aan onkunde toegeskryf.

'n Verdere probleem wat deur die Reynders Kommissie geïdentifiseer is, was die gebrek aan uitvoerpotensiaal wat onder die gedesentraliseerde nywerhede ervaar is. Die nywerhede was nie internasionaal mededingend nie, maar was wel van invoer afhanklik. Die Kommissie spreek sy gevoel jeens nywerheidsdesentralisasie soos volg uit: "Hierdie beleid, sowel as die infrastruktuur wat nodig is vir die deurvoering daarvan, sal groot kapitaalinvestering vereis wat op sy beurt 'n regstreekse of onregstreekse uitwerking op invoer sal hê, terwyl dit min of geen onmiddellike bydrae tot uitvoer sal maak nie [RSA 1972: 37]. Die beleid van nywerheidsdesentralisasie het dus nie slegs gefaal in sy doelwitte nie, maar was ook vir die betalingsbalans nadelig.

Die program het ook hoë koste vir die Suid-Afrikaanse belastingbetaler ingehou. Desentralisasie-insentiewe het vervoerrabatte, elektrisiteit konsessies, opleidingstoelae, behuisingsubsidies, tendervoorkeure, arbeidsubsidies en 'n rente en huur subsidie ingesluit. Hiermee saam is groot bedrae op die infrastruktuur van die betrokke gebiede spandeer. Teen die einde van die tagtigerjare het hierdie insentiewe meer as R500 miljoen per jaar beloop [Jones & Müller 1992: 291].

Moontlike redes vir die gebrek aan sukses van die beleid, is eerstens dat die beskikbare insentiewe nie voorsiening gemaak het vir die agglomorasievoordele van metropolitaanse gebiede nie. 'n Verdere rede is dat die aantal groeipunte nie voldoende konsentrasie toegelaat het nie. Daar is 'n mate van konsentrasie nodig vir nywerhede om skaalvoordele te realiseer. Nog 'n probleem, wat inherent aan die beleid was, is dat dit eerder die verskuiwing van nywerhede tot gevolg gehad het as die oprigting van nuwe nywerhede in die gedesentraliseerde gebiede [McCarthy 1982: 241-242].

Dit was eers in November 1981 met die Goeie Hoop Beraad tussen die regering en besigheidslieiers, dat 'n nuwe regionale ontwikkelingsbeleid geformuleer is. Hierdie beleid het 'n baie meer positiewe aanslag as die Wet op Omgewingsbeplanning gehad. Suid-Afrika is in nege ontwikkelingsgebiede ingedeel waarvan sommige van die streke oor die grense van verskeie onafhanklike state gestrek het. 'n Ontwikkelingstreek het verskillende geografiese gebiede met gemeenskaplike ontwikkelingsprobleme ingesluit [De Villiers 1981: 70]. Elke gebied het sy eie desentralisasie-insentiewe ontvang - die meer onderontwikkelde gebiede se insentiewe was veel ruimer as dié van die ontwikkelde gebiede. Die beleid het tot 'n groot mate sy politieke kleur verloor, aangesien daar binne een gebied, wit-, grens- en tuislandgebiede was [Jones & Müller 1992: 291].

Hierdie streeksnywerheidsontwikkeling-skema was meer suksesvol as die vorige een, want in die sewe jaar tot en met 1989 is net soveel werkseleenthede onder hierdie skema geskep as in die 22 jaar waarvoor die vorige skema gestrek het [DTI 1989: 3].

Daar was egter steeds 'n aantal kwelpunte rakende die beleid. Die grootste probleem met die beleid was dat die besluite rondom die beleid steeds om politieke eerder as ekonomiese redes, geneem is. Die gevolg was dat hulpbronne nie optimaal toegedeel is nie en dat die nuwe beleid, nes die vorige een, nie koste-effektief of ekonomies doeltreffend was nie. Die Desentralisasieraad het byvoorbeeld daarop aanspraak gemaak dat 156 000 werksgeleenthede tussen 1982 en 1988 geskep is, maar die vraag kan gestel word of die werksgeleenthede nie in elk geval geskep sou gewees het, indien markkragte aan hulself oorgelaat is nie. Nog 'n negatiewe punt was dat baie van die gedesentraliseerde nywerhede nie sonder die hulp van die Regering kon oorleef nie [Jones & Müller 1992: 291-292].

Die tekortkominge van die ontwikkelingsprogram van 1981 het 'n nuwe program noodsaak. Die eerste tekortkoming was dat daar te veel groeipunte was sodat daar geen konsentrasie van nywerhede kon plaasvind nie. 'n Tweede probleem was dat daar ontwikkelingspunte was wat foutiewelik geïdentifiseer is in verhouding tot hul komparatiewe kostevoordeel. Dit was dus vir hierdie nywerhede onmoontlik om selfonderhoudend te word [Drewes & Bos 1995: 247].

'n Nuwe streeksontwikkelingsprogram, die Regionale Nywerheidsontwikkelingsprogram (RIDP), is in Mei 1991 inwerking gestel. Hierdie program was meer gebalansseerd as al sy voorgangers. Onder hierdie program kwalifiseer entrepreneurs in die hele Suid-Afrika, behalwe in die groot metropolitaanse gebiede, teoreties vir die een of ander vorm van finansiële ondersteuning tydens oprigting. Die 1991 RIDP het eerstens ten doel gehad om die geïntegreerde Suidelike Afrika te ontwikkel, met die klem op die ontwikkeling van die mins ontwikkelde gebiede, 'n mark-georiënteerde ontwikkelingsbenadering, die vrye beweging van produksiefaktore, 'n multi-sektorale ontwikkelingsbenadering en wins/uitset-gebaseerde insentiewe [Drewes & Bos 1995: 248].

Met die demokratisering van die land was 'n nuwe program nodig om te voldoen aan die doelwitte wat deur die nuwe regering gestel is. Vanaf 1 Oktober 1996 het 'n nuwe Belastingvakansie skema die RIDP vervang. Volgens die skema kry 'n nyweraar 'n belastingvakansie vir twee jaar afhangend van die gebied waar hy vestig, die tipe nywerheid, die hoeveelheid werksgeleenthede wat geskep word, sy

internasionale mededingendheid en word spesifieke ondersteuning aan SME's¹⁸ gegee [DTI 1998: 79].

Die nuwe regering fokus ook sy beleid op sekere gebiede deur streeksontwikkelings inisiatiewe (SDI). Die doel van die SDI's is om die ekonomiese potensiaal van 'n spesifieke gebied te ontgin in 'n poging om werksgeleenthede te skep, ekonomiese groei vir die gebied te genereer en om die eienaarskappatrone in die Suid-Afrikaanse ekonomie te herstruktureer. Sektore wat hierdeur geraak word, is vervaardiging, mynbou, toerisme en landbou [Jourdan 1996: 3].

Hierdie SDI's neem die vorm van ontwikkelingskorridors (die bekendste hiervan is die Maputo Ontwikkelingskorridor¹⁹) aan en poog om weg te beweeg van die beskermd en geïsoleerde benadering tot ekonomiese ontwikkeling, tot een met groter internasionale mededinging, regionale samewerking en meer gediversifiseerde eienaarskap. Die ontwikkelings inisiatiewe strek nou ook verder as die grense van Suid-Afrika. Die Maputo Ontwikkelingskorridor, byvoorbeeld, tussen Suid-Afrika en Mosambiek het ook op Swaziland, Zimbabwe en Botswana 'n invloed. 'n Nadeel van die ooreenkomste wat oor grense strek, is dat dit die besluitnemingsproses baie meer ingewikkeld maak en daarom ook neig om die proses te vertraag. Die voordeel is dat dit die ontwikkeling van buurlande aanhelp en dit die vloei van onwettige immigrante na Suid-Afrika sal beperk [Jourdan et. al. 1996: 1,6,7].

Die hoofdoelstellings van die SDI's is as volg:

- volhoubare ekonomiese groei en ontwikkeling in relatief onderontwikkelde gebiede, volgens die gebied se inherente ekonomiese potensiaal
- die skep van langtermyn en volhoubare werksgeleenthede vir die inwoners van die korridor en vir die land as geheel
- om die mobilisering van privaatsektor investerings en lenings aan ondernemings in die korridor

¹⁸ Small and Medium Enterprises

¹⁹ Die volgende is almal voorbeelde van ontwikkelingskorridors: Maputo, Phalaborwa sub-korridor, Wildekus, Visrivier, Lebombo, Kwazulu Natal Suidelike Industriële Korridor en die Weskaap-Saldanha-korridor [DTI 1998: 87].

- om die afgeleide voordele van die investerings in die korridor tot die voordeel van SMME's en die plaaslike gemeenskap aan te wend
- om uitvoergeriewenteerde groei in die korridor aan te moedig [Jourdan et. al. 1996: 2-3].

Om internasionale mededinging te bevorder, vind die ontwikkeling nie noodwendig plaas waar daar 'n konsentrasie van mense is nie, maar eerder waar daar 'n konsentrasie van faktore is wat internasionale mededingendheid sal bevorder (byvoorbeeld hawens, elektrisiteit, verwante nywerhede, ens). Die wyse waarop werkloosheid opgelos word, is deur die beweging van werkloos na werksgeleenthede, eerder as werksgeleenthede wat na werkloos geneem word [Jourdan et.al. 1996: 8].

Die laaste wyse waarop die regering 'n invloed op nywerheidsontwikkeling het, is deur middel van die internasionale handelsbeleid.

3.3.4 Beskermingsbeleid en Handelsliberalisering

Soos reeds in afdeling 3.3.1 aangedui is, het die stimulus wat invoervervanging aan plaaslike nywerhede gebied het, sedert die laat 1950's begin daal. Daar was steeds die invoer van kapitaal en sommige intermedieëre (meestal swaar) produkte waarvan dit onmoontlik was om skaalvoordele in 'n klein, inwaartsgerigte plaaslike mark te realiseer [Ratcliffe 1979: 406]. Die invoer van hierdie produkte het groot tekorte op die betalingsbalans veroorsaak. Teen die einde van die sestigerjare was die tekorte op die betalingsbalans van so 'n aard dat die Regering teen die einde van 1971 sy toevlug tot invoerbeheer en die devaluasie van die rand geneem het. Teen hierdie tyd was die geleenthede vir invoervervangende industrialisasie uitgeput en was dit duidelik dat daar 'n ander manier gevind moes word om buitelandse valuta te verdien. Die enigste moontlikheid was deur die bevordering van uitvoer.

Die voordeel van verhoogde uitvoer is dat dit 'n groter bron van vraag skep en verder verminder dit die land se kwesbaarheid in die wêreld ekonomie. Die ekonomie is altyd deur binnelandse vraag gedryf, maar sedert die 1970's was daar 'n probleem met onvoldoende vraag. Op daardie stadium van ontwikkeling was Suid-Afrika se

uitvoer in 'n klein verskeidenheid stroomop, kapitaalintensiewe kommoditeite gekonsentreerd. Die nadeel van gekonsentreerde uitvoerkommoditeite is dat die land kwesbaar is vir veranderinge in die wêreldvraag na hierdie produkte. Deur die uitvoerbasis te verbreed verkry die ekonomie meer beweegruimte teen buitelandse skokke [Fallon & De Silva 1994: 74].

Die probleem was dat die meeste plaaslike nywerhede nie internasionaal mededingend was nie en dat Suid-Afrika se uitvoer gedurende die 1970's nie in dieselfde rigting as wêreldhandel beweeg het nie. Suid-Afrika se uitvoer het in 1969 en 1970 in absolute terme gedaal terwyl die waarde van die wêreldhandel met 14 persent gedurende elkeen van daardie jare vermeerder het [R.S.A. 1972: 5]. Verder was daar ook 'n toenemende neiging tot blok- en streekvorming wat versperrings in die weg van Suid-Afrikaanse uitvoerders geplaas het. Alhoewel die Algemene Ooreenkoms vir Tariewe en Handel (AOTH) wêreldhandel probeer bevorder het, het baie lande, waaronder toonaangewende nywerheidslande, toenemend hulle mark beskerm, nie alleen met behulp van tariewe nie, maar ook deur middel van nie-tarifemaatreëls [R.S.A. 1972: x].

In die lig van hierdie probleme het die Regering 'n kommissie aangestel onder voorsitterskap van dr HHJ Reynders om ondersoek in te stel na die Republiek se uitvoerhandel. Die Kommissie het sy verslag in 1972 voltooi.

Die Reynders Kommissie het die vernaamste redes vir SA se betreklik swak uitvoerprestasie sedert ongeveer 1963 soos volg opgesom:

- die snelle toename in die binnelandse vraag het min goedere gelaat vir uitvoer
- toestande op die internasionale goederemarkte wat by tye ongunstige wendinge geneem het wat betref die land se uitvoer van primêre produkte (diamante, wol, platinum, ens)
- swak landbou-oeste in sommige jare
- die toenemende swak mededingende posisie van die vervaardigingsektor in buitelandse markte
- verskillende politieke faktore [R.S.A. 1972: 11-12].

Die Kommissie het dit duidelik gestel dat groter uitvoer die enigste weg tot hoër groei is. Volgens die Kommissie moes die land 'n keuse maak tussen "'n laer ekonomiese

groeikoers of intensiewer pogings om uitvoer op te stoot". Dit was onmoontlik om invoer op 'n meer volledige basis te beperk, aangesien die invoer van kapitaaltoerusting noodsaaklik was. Die Kommissie het tot die slotsom gekom dat "n hoë en volgehoue groeikoers sal in die toekoms alhoemeer afhanklik word van die land se vermoë om goedere en dienste (goud uitgesonderd) uit te voer" [R.S.A. 1972: 18, 22]. 'n Toename in uitvoer sou nie alleen 'n groter mark aan die nywerhede bied nie, maar ook die nodige buitelandse valuta verdien om die invoer van kapitaaltoerusting te finansier.

Verder het die kommissie bevind dat twee belangrike veranderinge aangebring moet word om strukturele veranderinge in vervaardiging teweeg te bring. Die eerste was dat primêre produkte verdere prosessering moet ondergaan voordat dit as semi-vervaardig uitgevoer word. Tweedens moes nywerhede die kapasiteit ontwikkel om meer gesofistikeerde produkte te produseer om in die internasionale mark mee te ding [Ratcliffe 1979: 407].

Dit was eers in die 1980's wat die regering op 'n meer ernstig wyse pogings begin aanwend het om uitvoer te bevorder. In September 1980 het die regering, op aanbeveling van die Van Huysteen Komitee, 'n groot aantal uitvoeraansporings ingestel:

- 'n finansieringskostehulp-skema is vir uitvoerders ingestel om die rentelas van die finansiering van uitvoer te verlig
- finansieringskostehulp is aangebied vir die onverkoopte voorraad uitvoergoedere wat in buitelandse pakhuis gestoor word
- hulpverlening is verskaf vir vervoerkoste en uitvoerbemarkingsprobleme
- bystand is gegee vir die plaaslike veredeling van minerale deur die subsidiëring van die koste van elektrisiteit
- kortings is toegestaan op die lugvragtariewe ten opsigte van bederfbare landbouprodukte [DTI 1992: 47-50].

Die nuwe beleid is benadeel deur die goudboom van die begin 1980's wat die rand laat appresieër het en terselfdertyd was daar 'n internasionale resessie wat tot lae uitvoer gelei het. Terwyl die uitvoerinsentiewe die anti-uitvoersydigheid in die beskermde ekonomie wou neutraliseer, het die vervanging van invoerquotas met

invoertariewe (waarvan die koers laer was) wel 'n mate van handelsliberalisering toegelaat [McCarthy 1994: 70].

Weens die goedgevestigde beskermingstelsel was dit in Suid-Afrika steeds meer winsgewend om vir die plaaslike mark as vir die uitvoermark te produseer. Beskerming is om twee redes anti-uitvoersydig. Eerstens maak dit verkope in die plaaslike mark meer aantreklik deurdat pryse in die plaaslike mark hoër is as wat die geval onder vry handel sou wees. Tweedens maak dit uitvoernywerhede minder mededingend in die internasionale mark aangesien dit die koste van die insette, en dus produksie, verhoog [Fallon & De Silva 1994: 85].

Een uitstaande kenmerk van die handelsbeleid in Suid-Afrika was die spesifiekheid van beskerming en uitvoeraansporings. Die stelsel is op 'n saak-vir-saak basis ontwerp. Aangesien die stelsel gepoog het om nie een spesifieke sektor of produksiefaktor te bevoordeel nie, is tariewe op 'n dag tot dag basis verander in reaksie op versoeke van die privaat sektor. Beskerming is verleen aan ondernemings wat daarna gevra het, indien die onderneming "n substansiële" deel van die plaaslike mark kon voorsien en die Raad van Handel en Nywerheid oortuig was dat die onderneming nie teen "normaal" geprysde invoer kon meeding nie. Hierdie buigzaamheid van die tariefstelsel het nie alleen groot onsekerheid veroorsaak nie, maar het ook 'n baie komplekse stelsel tot gevolg gehad [Fallon & De Silva 1994: 338-339].

Sommige koerse is ad valorem, sommige spesifiek, ander word volgens ingewikkelde formules gehê, terwyl ander 'n kombinasie van spesifieke en ad valorem tariewe is. Die uitsonderings wat gemaak is, is op 'n onderneming-basis gemaak en is daarom eerder invoerder-spesifiek as produk-spesifiek. Die grootste probleem met die stelsel was nie die koers nie, maar die verspreiding, kompleksiteit en onstabielheid van die stelsel. Weens die voortdurende veranderinge in die algemene tariefbeleid, het die Suid-Afrikaanse tariefstruktuur een van die mees komplekse stelsels in die wêreld geword. Suid-Afrika het meer tariewe as enige ander land, die verspreiding is die grootste en die standaardafwyking van die tariefkoerse is van die hoogste te wêreld [Fallon & De Silva 1994: 339].

Oor sektore heen is die beskerming ook baie ongelyk: vervaardiging word meer as landbou en landbou meer as mynbou beskerm. In die vervaardigingsektor word verbruiksgoedere meer as kapitaalgoedere beskerm en kapitaalgoedere meer as intermediêre goedere [Fallon & De Silva 1994: 80-82].

Om die mededingingsvermoë van die nywerheid in die plaaslike en die oorsese mark te verhoog, vereis 'n klemverskuiwing van 'n hoofsaaklik invoervervangende na 'n uitvoergeoriënteerde ontwikkelingsbeleid. In dié proses het die stelselmatige en oordeelkundige afskaling van tariefbeskerming noodsaaklik geraak [DTI 1990: 7]. In die afgelope aantal jare was daar 'n duidelike poging deur die regering om beperkinge op internasionale handel te verminder. Voorbeelde hiervan was die vermindering van die kwantitatiewe beperkinge op invoer²⁰, rasionalisering van tariewe, die ekwalisering van uitvoerinsentiewe oor alle nywerhede heen, en die verwydering van distorsies in die subsidies aan landbouprodukte [Fallon & De Silva 1994: 74].

Die afskaling van invoerbeskerming het ook gepaard gegaan met die instel van nuwe instrumente om uitvoer aan te moedig. In 1990 is 'n aansporingskema geïmplimenteer wat uit twee dele bestaan het: 'n Algemene Aansporingskema (GEIS) en 'n Uitvoerbemarkingsbystandskema (EMI) [DTI 1990: 90]. Laasgenoemde bied vergoeding aan vir koste wat tydens uitvoerhandelsmissies aangegaan is. Die skema het betrekking op primêre uitvoermarknavorsing, gesamentlike marknavorsing, uitwaartse verkoop- en inwaartse aankoophandelsendings asook bystand ten opsigte van individuele deelname aan internasionale tentoonstellings [DTI 1993: 34].

GEIS is op 1 April 1990 ingestel vir 'n oorspronklike periode van 5 jaar. Die doel van die skema was om die anti-uitvoersydigheid in die Suid-Afrikaanse ekonomie reg te stel, om hoë vlakke van veredeling voor uitvoer aan te moedig en ook die uitvoer van

²⁰ Tot en met 1972 is 'n substansiële deel van die beskerming deur kwantitatiewe beperkings verleen. In 1972 het die regering begin om kwantitatiewe beperkings met tariewe te vervang. Die oorspronklike doel met die instel van kwantitatiewe beperkings was om as beskerming vir die betalingsbalans te dien. 'n Indirekte gevolg van kwantitatiewe beperkings was om beskerming aan die plaaslike nywerhede te bied. Dit het tot so 'n mate deel van die beskermingsbeleid geraak, dat dit nie verwyder is toe die betalingsbalans nie meer onder hoë druk was nie.

produkte met 'n hoë Suid-Afrikaanse inhoudsmaat aan te moedig. GEIS moes ook die fluktuasies in die waarde van die rand, relatief tot die van die belangrikste handelsvennote, absorbeer [Blumberg 1995:774-775]. Een van die wyses waarop daar vir die anti-uitvoersydigheid gekompenseer is, was deur die terugbetaling van heffings wat betaalbaar was op produkte wat gebruik is in die produksie van goedere wat ingevoer is. GEIS het 'n belastingvrye finansiële insentief aan uitvoerders gebied wat gebaseer was op die waarde van die uitvoer, die mate van verwerking en die plaaslike inhoudsmaat van die uitvoerprodukt²¹ [Hatty 1993: 132].

Daar was ook 'n aantal sektor-spesifieke uitvoerinsentiewe, soos bv die plaaslike-inhoud program in die motornywerheid. Hierdie program het dit vir plaaslike vervaardigers moontlik gemaak om belastingkortings en uitvoerinsentiewe te kry indien te minste 75 persent van die motor uit plaaslik vervaardigde produkte bestaan [Hatty 1993: 132].

Terwyl Suid-Afrika probleme gehad het om die ekonomie vir 'n meer uitwaartsgeoriënteerde benadering aan te pas, was daar wêreldwyd reeds heelwat pogings om beskerming tussen lande te verminder. Die voordeel van 'n uitwaartse oriëntasie is weereens beklemtoon deur die sukses van 'n paar oos-Asiatiese lande gedurende die 1980's²².

Die eerste pogings tot internasionale vryhandel, was reeds so vroeg as in Januarie 1948 toe Suid-Afrika saam met 23 ander lande die Algemene Ooreenkoms op Tariewe en Handel (AOTH) gestig het. Die vernaamste doelstelling van die AOTH was om die talle nie-tariefmaatreëls tussen lidlande te verminder om sodoende die liberalisering en uitbreiding van wêreldhandel teweeg te bring [DTI 1983: 33].

In September 1986 het die AOTH 'n nuwe rondte van handelsamesprekings begin met die Uruguay rondte in Punta del Este in Uruguay. Hier het aspekte soos die kompleksiteit van die Suid-Afrikaanse tariefstruktuur, die hoë vlakke van sommige

²¹ Die Wêreldbank het in 'n studie tot die gevolgtrekking gekom dat Suid-Afrika nie dieselfde vlak van uitvoer sou kon handhaaf sonder die hulp van GEIS nie. GEIS-uitvoer uitgedruk as 'n persentasie van totale uitvoer, het van 27 persent in 1991 tot 33 persent in 1993 toegeneem [DTI 1993: 32-33].

²² Sien afdeling 2.3 vir 'n bespreking van die oos-Asiatiese lande se uitvoerbenadering.

invoertariewe, uitvoeraansporings en -subsidies, plaaslike inhoudsprogramme, invoerbeheer en die bobelasting op invoer onder bespreking gekom [DTI 1993: 23].

Op 15 Desember 1993 is die Uruguay Rondte van onderhandelinge afgesluit met die ondertekening van die Marrakesh Ooreenkoms. Die uiteinde van die onderhandelinge was die omvattende rasionalisering van doeanetariewe, wat insluit vereenvoudiging, groter deursigtigheid, eenvormigheid en stabiliteit, sowel as die geleidelike vermindering van tariewe. Die vermindering behels die binding van 99 persent van die tarieflyne in die nywerheidssektor teenoor die 15 persent wat voor die ooreenkoms gegeld het. Die koerse is plafonkoerse en die werklike koerse word vasgestel op 'n vlak laer as die plafonkoerse. Vir sensitiewe nywerhede wat geherstruktureer moet word is groter grasia toegelaat vir die vermindering van die huidige koerse, naamlik 'n maksimum van 12 jaar [DTI 1993: 1].

Op 2 Desember 1994 het Suid-Afrika 'n lid geword van die Wêreldhandelsorganisasie (WTO), wat die AOTH vervang het. Hiermee is Suid-Afrika verbind tot al die voorwaardes wat deur die Uruguay Rondte onderhandel is. Hierdie voorwaardes het al Suid-Afrika se tariewe op nywerheidsprodukte gebind en moes alle kwota's met tariewe vervang word. Verder moes GEIS uitgefaseer word aangesien dit teenstrydig met die Uruguay Ooreenkoms was. 'n Nuwe reeks aanporingsmaatreëls²³ wat aan die WTO se vereistes voldoen, is in die plek van GEIS ingestel [Blumberg 1995: 774-775].

'n Belangrike resultaat van die Uruguay-rondte was die instelling van die sogenaamde *Trade Policy Review Mechanism* (TPRM). Ingevolge hierdie meganisme is die handelbeleid en -praktyke van die kontrakterende partye aan gereelde oorsig binne die AOTH onderhewig. Hierdie ooreenkoms het in 1995 in werking getree. 'n Voordeel wat die Uruguay-ooreenkoms vir Suid-Afrika ingehou het, was dat Suid-Afrika toegang tot die markte van die VSA, Kanada en die EU gekry het deur die *Generalised System of Preferences* (GSP) [Strydom 1995: 557, Blumberg 1995: 774-775].

²³ Vir 'n volledige opsomming van die insentiewe van die Departement van Handel en Nywerheid, sien die publikasie van die Departement: "Incentive Schemes", February 1997.

Die ekonomiese en politieke hervormingsproses wat die begin 1990's plaasgevind het, het 'n baie meer gunstige klimaat vir die Suid-Afrikaanse nywerheidsektor geskep. Die opheffing van internasionale sanksies het Suid-Afrika groter toegang tot die internasionale markte gegee. Hierdie groter toegang skep ook nuwe uitdagings. Een so 'n uitdaging is die neiging tot blokvorming en die feit dat Suid-Afrika homself buite die drie belangrikste handelsblokke (naamlik Noord-Amerika, Europa en Oos-Asië) bevind [DTI 1991: 11]. Na die demokratisering van die land het Suid-Afrika wel groter toegang tot sy buurlande in Suidelike Afrika gekry.

Nie alleen is dit nodig dat Suid-Afrika 'n nuwe rol in Afrika begin speel nie, maar daar moet maniere gevind word om 'n suksesvolle uitvoergerigte nywerheidsektor binne die mededingende internasionale mark te hê. Die ontwikkeling van die nywerheidsektor in Suid-Afrika is deur owerheidsinmenging en beskerming gekenmerk. Die oorsprong van die beskerming was polities gedrewe, naamlik om 'n oplossing vir die armblanke vraagstuk te bied. Aan die einde van die 1950's was die meeste geleentheid vir invoervervanging van ligte eind- en intermediêre produkte uitgeput, maar alhoewel die waarde van 'n verhoging in uitvoer besef is, is daar na die tweede fase van invoervervanging oorbeweeg. Nywerhede wat wel pogings aangewend het om hul uitvoer te verhoog, is deur verbruikersboikotte en sanksies beperk. Die kosteverhogende effek van tariewe het dit verder vir nywerhede bemoeilik om mededingend in die internasionale mark te wees. In die begin van die 1990's het die regering uitvoeraansporings ingestel in 'n poging om uitvoer aan te moedig. Hierdie aansporings moes egter afgeskaal word nadat die regering homself tot die reëls van die WTO verbind het.

Die nuwe regering het in sy *Growth, Employment and Redistribution* Program sekere vereistes aan die nywerheidsektor gestel. Hierdie vereistes moet uitgevoer word deur 'n onmededingende en inwaartsgeoriënteerde nywerheidsektor. Vir die nywerheidsektor om enigsins 'n bydrae tot ekonomiese groei en ontwikkeling in Suid-Afrika te lewer, moet die sektor meer uitwaartsgeoriënteerd raak. Voordat daar in die finale hoofstuk gekyk word na die huidige nywerheidsbeleid en die wyse waarop dit die gestelde vereistes nastreef, word daar in die volgende hoofstuk eers 'n statistiese oorsig gegee van die verskillende aspekte van die nywerheidsektor en hoe dit tans daaruit sien.

HOOFSTUK 4

BRONNE VAN GROEI IN DIE SUID-AFRIKAANSE NYWERHEIDSEKTOR

Soos in hoofstuk 3 bespreek, is die aard en omvang van ontwikkeling van die vervaardigingsektor in Suid-Afrika sterk deur politieke doelwitte van die Regering beïnvloed. Van die belangrikste doelwitte was om deur die invoervervangingstrategie Suid-Afrika meer selfvoorsienend te maak en werkseleenthede vir blankes te skep. Weens die internasionale weerstand teen die beleid van apartheid, is daar ook strategiese nywerhede opgerig om die beperkinge te oorbrug wat sanksies op die land se invoer en uitvoer geplaas het.

Hierbenewens het die vervaardigingsektor ook die strukturele transformasie ondergaan wat kenmerkend van lande in die proses van ontwikkeling is, naamlik produksie van nie-duursame verbruiksgoedere tot duursame verbruiksgoedere ontwikkel en daarna na meer gesofistikeerde intermediêre- en kapitaalgoedere.

Sedert die begin van die 1990's het die nywerheidsektor voor 'n nuwe uitdaging te staan gekom, naamlik om 'n grootliks inwaarts gerigte mark 'n meer uitwaartse orientasie te gee. Die hertoetreding tot die internasionale arena het nuwe uitdagings aan plaaslike nywerhede en die owerheid gestel. Die wyse waarop die regering, deur middel van sy nywerheidsbeleid, op hierdie nuwe uitdagings reageer, word in die volgende hoofstuk bespreek. In hierdie hoofstuk word 'n statistiese beskrywing gegee van die wyse waarop die nywerheidsektor oor tyd verander het en hoe dit nou daar uitsien.

Om 'n duidelike beeld van die nywerheidsektor te kry, is dit nodig om die onderliggende faktore te bestudeer. Uit afdeling 2.2 blyk dit dat tegnologiese vooruitgang nodig is vir volhoubare groei. Hierdie tegnologiese vooruitgang word deur die multifaktorproduktiwiteit beskryf, met ander woorde die geweegde samestelling van die groei in arbeid- en kapitaalproduktiwiteit. Sonder tegniese vooruitgang sal 'n toename in arbeid- en kapitaalinsette geen voordeel oor die langtermyn inhou nie, aangesien dit aan dalende meeropbrengs onderhewig is.

In 1957 het Solow 'n artikel gepubliseer waarin hy met eenvoudige rekenkunde produksiegroei in groei in kapitaal, groei in arbeid en groei in tegnologie afgebreek het. In sy artikel toon Solow dat tegnologiese verandering, later bekend as die residu, die bron van groei is¹ [Solow 1957: 312-313].

Die formule wat Solow gebruik het, is as volg:

$$\frac{\dot{Y}}{Y} = \alpha \frac{\dot{K}}{K} + (1 - \alpha) \frac{\dot{L}}{L} + \frac{\dot{B}}{B},$$

waar groei in produksie gelyk is aan die geweegde gemiddelde van groei in arbeid en kapitaal plus die groei in B, wat geïnterpreteer word as tegnologiese vooruitgang of 'n toename in doeltreffendheid, die sogenaamde groei in multifaktorproduktiwiteit bekend [Jones 1998: 41].

In hierdie hoofstuk word toeligting gegee oor die elemente van hierdie groeiformule, naamlik die verandering in indiensname, investering en produktiwiteit in die fabrieksektor en die sektorale verskuiwings wat binne die sektor plaasgevind het, en ook die wyse waarop invoer en uitvoer oor tyd verander het.

4.1 INDUSTRIALISASIE EN EKONOMIESE GROEI

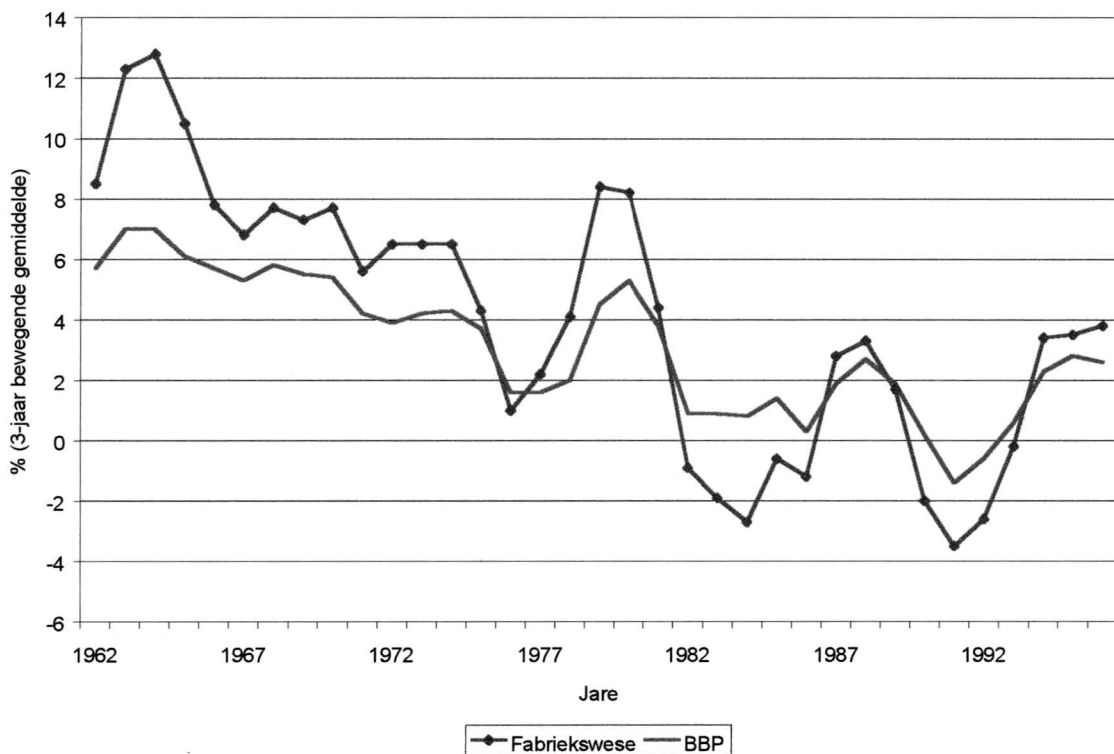
As enkele grootste bydraer tot Suid-Afrika se Bruto Binnelandse Produk, het die groei van die sekondêre sektor 'n belangrike invloed op die totale ekonomiese groei in Suid-Afrika. Weens hierdie belangrike bydrae van die sekondêre sektor word daar eers 'n kort oorsig oor die sameloop van groei in die land se BBP en die fabriekswese gegee.

Vanaf 1946 tot 1970 het vervaardiging teen 'n gemiddelde jaarlikse koers van 7.6 persent gegroei en was dit die leidende groeisektor in 'n ekonomie wat oor dieselfde tydperk teen 4,9 persent gegroei het. Alhoewel die groeitempo van vervaardiging tussen 1970 en 1981 afgeneem het, het dit steeds vinniger as die ander sektore in die ekonomie gegroei. Dit het meegebring dat vervaardiging se aandeel in BBP van

¹ Kyk afdeling 2.2

24 tot 29 persent toegeneem het. Sedert 1981 het die sektor egter gestagneer, met groei in insette, indiensneming en kapitaalakkumulاسie laer as historiese vlakke. Vanaf 1980 tot 1997 het die vervaardigingsektor teen gemiddeld 0,4 persent per jaar gegroei, terwyl die groei in totale BBP 1,3 persent was. Die swak vertoning van die vervaardigingsektor was een van die redes vir die algehele stagnasie van die Suid-Afrikaanse ekonomie gedurende hierdie tydperk.

Figuur 1: Groei in BBP en fabriekswese (1961-1997)



Bron: Die Suid-Afrikaanse Reserwebank

Die mate waartoe fabriekswese 'n verband toon met die algehele vertoning van die ekonomie, word duidelik in Figuur 1 deur die sameloop van die twee grafieke weerspieel. Die amplitude van die groei in die fabriekswese is telkens groter as die van die groei in BBP. 'n Moontlike verklaring vir die groter amplitude is dat fabriekswese 'n groter sensitiviteit vir skokke in die ekonomie toon as die ander sektore. Dit kan ook wees dat die verskil tussen die groei in fabriekswese en die groei in BBP te wyte is aan die invloed van die ander sektore in die ekonomie, maar fabriekswese se bydrae is groot aangesien dit die grootste sektor in die ekonomie is, relatief tot landbou, fabriekswese en handel (in 1997 het dit steeds 25 persent tot die totale BBP bygedra).

Die sekulêre afswaai in die Suid-Afrikaanse ekonomie het in die middel van die 1970's begin, met die uitsondering van 1980-81 toe die hoë goudprys die dalende tendens omgekeer het. Die styging was egter van korte duur en die res van die 1980s staan uit as 'n dekade van swak ekonomiese groei. McCarthy [1994] noem dit 'n "verlore dekade" waar groei in die ekonomie en in vervaardiging baie lae vlakke gehandhaaf het. Vervaardigingsuitset in 1989 en 1990 was laer as die absolute vlakke in 1981. Die BBP het veral skerp dalings in tye van politieke onrus getoon, soos byvoorbeeld met die Soweto-opstande in 1976 en met die verskerping van finansiële- en handelsanksies gedurende die 1980s. Sedert Suid-Afrika se politieke oorgang in 1994 en hertoetrede tot die internasionale ekonomie, het die groeikoers 'n kortstondige verbetering getoon, maar die syfers wat tot dusver vir 1998 gerealiseer is, toon dat die Suid-Afrikaanse ekonomie steeds nie uit die greep van lae ekonomiese groei kan ontsnap nie.

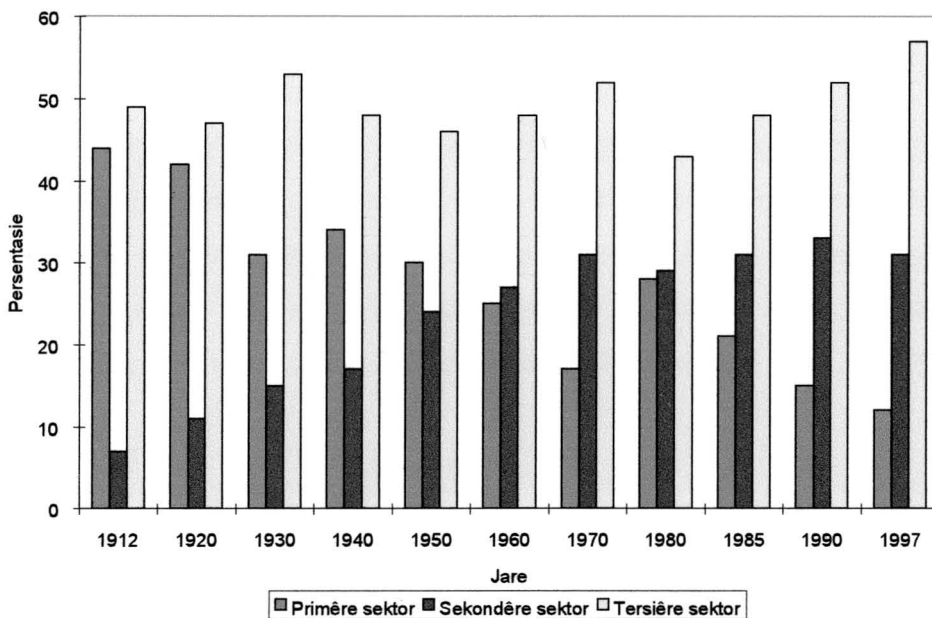
Met 'n bevolkingsgroeikoers van ongeveer 2.6 persent per jaar, groei BBP per capita sedert 1982 negatief. Die dalende per capita inkome het veroorsaak dat die lewenstandaard van die gemiddelde Suid-Afrikaner in 1994 ongeveer 5 persent laer as in 1970 was [Fallon & De Silva 1994: 4]. Vir 1995 en 1996 was die ekonomiese groeikoers hoër as die bevolkingsgroeikoers en was die groei in per capita inkome, alhoewel laag, tog positief. Die jongste syfers toon dat die groei in BBP vir 1997 weer eens laer as die bevolkingsgroeikoers is, naamlik 'n skrale 1.7 persent en alle aanduidings is dat 1998 selfs 'n swakker groeijaar gaan wees [Kwartaalblad van die Suid-Afrikaanse Reserwebank 1998].

Aan die produksiekant van die nasionale rekeninge word die BBP uit die produksie van die primêre, sekondêre en tersiêre sektore saamgestel. Die persentasie bydrae van elke sektor het oor tyd verander. Uit Figuur 2 blyk dit dat die tersiêre sektor² van

² Die tersiêre (of dienste) sektor bestaan hoofsaaklik uit "groot- & kleinhandel, verversings, akkomodasie en vervoer, opberging, kommunikasie en finansies, versekering en die algemene owerheid. Tussen 1946 en 1970 het "groot- en kleinhandel, verversings en akkomodasie" die grootste bydrae tot die tersiêre sektor gelewer, waarna "finansies en versekering" afwisselend met eersgenoemde die grootste bydrae gelewer het. Die bydrae van "vervoer, opberging en kommunikasie" het sedert die tweede helfte van die 1970's drasties gedaal. Hierdie daling is uitgewis deur die aansienlike styging in die bydrae van die "algemene owerheid".

so vroeg as 1912 al die grootste bydrae tot BBP gelewer het. Die bydrae van die primêre sektor het van 'n hoë 44 persent in 1912 tot 'n laagtepunt van 12 persent in 1997 gekrimp. Uit Figuur 3 is dit duidelik dat hierdie daling hoofsaaklik aan die groot daling in die bydrae van landbou toegeskryf kan word. In 1980-81 het die hoë goudprys 'n sterk oplewing in die mynbousektor veroorsaak wat veel meer as die daling in die landbousektor was. Dit het meegebring dat die persentasie bydrae van die primêre sektor vir die tydperk toegeneem het. Na 1980-81 het beide landbou en mynbou egter skerp gedaal in hul bydrae tot BBP, terwyl die bydrae van die sekondêre sektor van 7 persent in 1912 tot 31 persent in 1997 toegeneem het. Die belangrikheid van die tersiêre sektor het oor die laaste twee dekades toegeneem, terwyl die styging in die aandeel van die sekondêre sektor nie heeltemal die daling in die primêre sektor kon uitwis nie. Dit het tot gevolg gehad dat die aandeel van die kommoditeitproduserende sektore (naamlik landbou, mynbou en fabriekswese, konstruksie, gas, water en elektrisiteit) tussen 1960 en 1997 van 46 persent tot 36 persent gekrimp het.

Figuur 2: Persentasie bydrae tot BBP



Bron: Die Suid-Afrikaanse Reserwebank

Figuur 3: Bydrae van landbou, mynbou en fabriekswese tot BBP

Bron: Die Suid-Afrikaanse Reserwebank

4.2 WERKVERSKAFFING IN FABRIEKSWESE

Die swak prestasie van die ekonomie was nadelig vir werkskepping. In die begin van die 1960's is meer as 80 persent van alle nuwe toetreders tot die arbeidsmark deur die formele sektor geabsorbeer. In meer onlangse jare het hierdie syfer tot onder 10 persent gedaal. Ten spyte daarvan dat die informele sektor aansienlik gegroei het, het die werkloosheidskoers tot ongeveer 20 persent verhoog [Fallon & De Silva 1994: 37].

In die vorige afdeling is aangetoon dat ekonomiese groei sowel as produksiegroei in die 1970's begin daal het en sedert die 1980s selfs laer as die bevolkingsgroei koers was. Uit tabel 1 blyk dit dat die groei in die totale werkertal en die werkertal in die fabriekswese hiermee saamhang. Die sektor wat as groei-enjin moes dien, het nie

veel tot die indiensnemingsyfers van die totale ekonomie bygedra nie³ [McCarthy 1994: 74].

**Tabel 1: Groei in totale werkertal en werkertal in fabriekswese 1946-96
(uitsetwaardes teen konstante 1990 pryse)**

	(%)			
	BBP	Totale Werkertal	Fabriekswese BBP	Fabriekswese Werkertal
1946-50	2.8	-	9.0	7.0
1950-55	4.9	-	7.5	5.6
1955-60	4.1	-	4.6	0.4
1960-65	6.3	5.2	9.8	7.2
1965-70	5.1	9.6	7.4	3.4
1970-75	3.6	3.5	5.9	3.2
1975-80	3.1	1.2	4.7	1.8
1980-85	1.4	0.8	-0.5	0.1
1985-90	1.7	0.7	1.4	1.2
1990-96	1.1	-1.1	0.4	-1.6

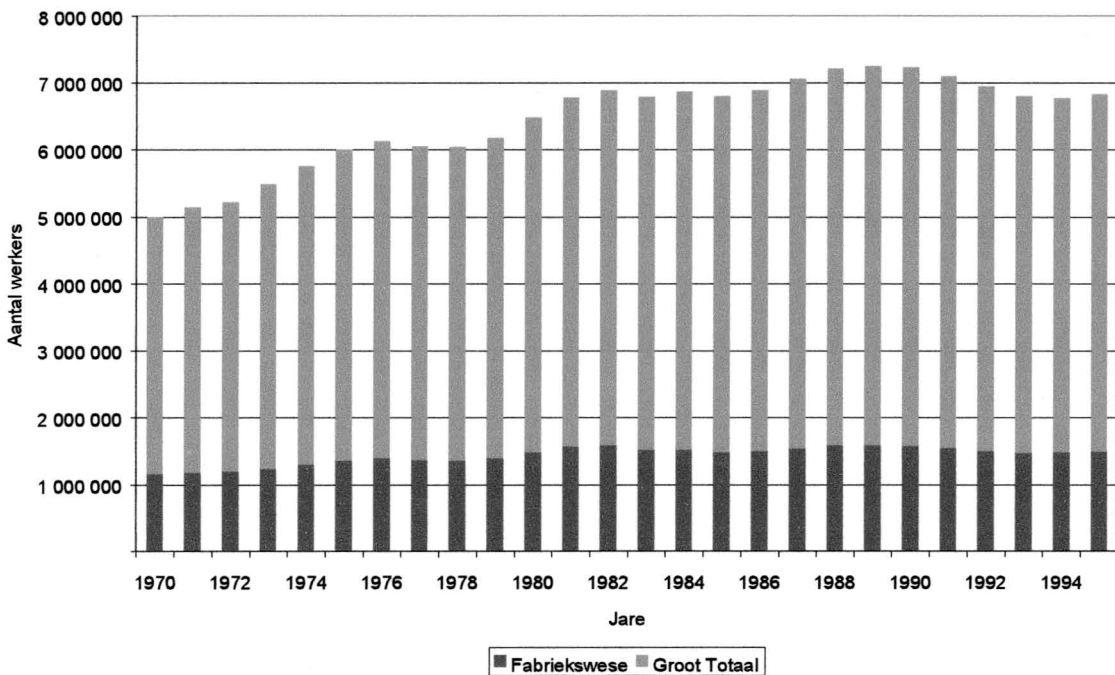
Bron: McCarthy 1994: 75 en Die Suid-Afrikaanse Reserwebank

Voor 1980 was die groei in produksie van die fabriekswese heelwat hoër as die toename in werkertal. Tussen 1980 en 1995 het die werkertal in die fabriekswese ongeveer konstant gebly (kyk Figuur 4). Die onvermoë van die sektor om werksgeleenthede te skep kan nie alleen aan 'n swak ekonomiese groeikoers toegeskryf word nie. In die periode 1990-95 het die ekonomie sowel as die fabriekswese gegroei, terwyl indiensneming in die ekonomie en die fabrieksektor

³ In afdeling 2.2 is daar geargumenteer dat die nywerheidsektor nie as bron van werksgeleenthede gesien moet word nie weens die groter kapitaalintensiteit van die sektor, in vergelyk met bv die landbou- en dienstesektor. In afdeling 5.2.1 word die agument verder gevoer deur ook te verwys na die hoër vlak van produktiwiteit wat in die nywerheidsektor gerealiseer word, met betrekking tot die ander genoemde sektore.

afgeneem het. Dit is dus 'n probleem van groei sonder werkskepping, beide in die ekonomie as geheel en in die fabriekswese.

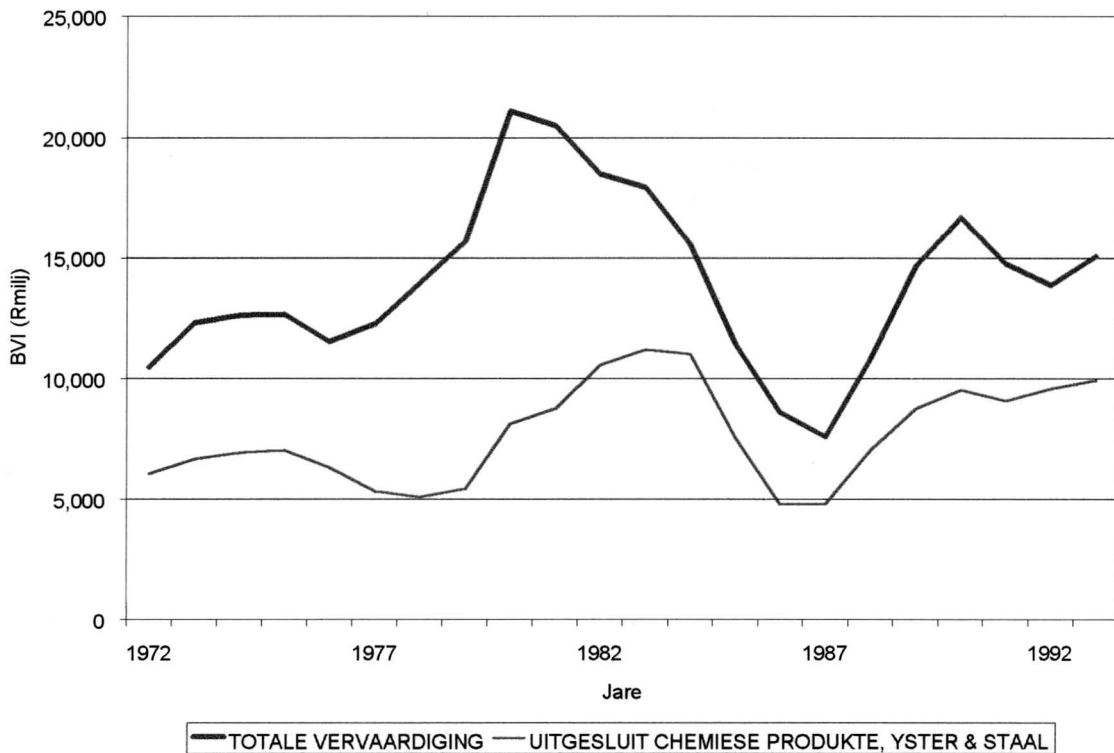
Figuur 4: Werkverskaffing in die fabriekswese en totale werkverskaffing in die nie-landbou sektore



Bron: Die Suid-Afrikaanse Reserwebank

4.3 INVESTERING IN FABRIEKSE

Die swak vertoning van fabriekswese die afgelope dekade en 'n half kan gedeeltelik aan 'n gebrek aan investering toegeskryf word. Die mate waartoe 'n land se besparings na vaste investering gekanaliseer word, is 'n belangrike aanduiding van die mate van vertroue wat sakelui in die toekoms van die land het. Investering is in die verlede telkens deur strategiese oorwegings en eksogene skokke beïnvloed. Moontlike redes vir die gebrek aan investering sluit in: eksterne skokke (byvoorbeeld negatiewe bewegings in die ruilvoet en 'n daling in wêreldhandel), toename in lone en die effek van finansiële sanksies. Die swak vertoning in die laaste deel van die 1980's wat in Figuur 5 waargeneem word, kan gedeeltelik aan die toenemende politieke en ekonomiese onsekerhede toegeskryf word [Fallon & De Silva 1994:276].

Figuur 5 : Bruto vaste investering (konstante 1993 pryse)

Bron : Industrial Development Corporation of South Africa

Die toename in die investeringsvlakke vanaf die begin van die 1970s was grootliks die gevolg van hoë investering in yster en staal as gevolg van die konstruksie van nuwe aanlegte vir Yskor. Daar was verder ook 'n toename in investering in chemiese produkte as gevolg van die oprigting van die SASOL-aanlegte. Na die oliekrises van 1973 het die stygende petrolprys daartoe gelei dat daar in 1975 besluit is om SASOL 2 op te rig. SASOL 2 was 'n baie groter olie-uit-steenkool fabriek as SASOL 1. Die fabriek was nog onder konstruksie toe daar, na 'n verdere olieprysverhoging en 'n dreigende verbod op die uitvoer van olie na Suid-Afrika, besluit is om ook 'n SASOL 3 op te rig⁴ [Jones & Müller 1992: 285]. Dit het gelei tot 'n skerp styging in bruto vaste investering in die tweede helfte van die 1970s. In Figuur 5 word 'n onderskeid gemaak tussen bruto vaste investering en investering waar chemiese produkte en yster en staal uitgesluit is. Dit is duidelik dat die hoë investering in chemiese

⁴ Die oprigting van hierdie nywerhede was om strategiese redes. Vir 'n vollediger bespreking, kyk afdeling 3.3.2.

produkte en yster en staal die piek in die vroeë 1980's veroorsaak het. Die gemiddelde jaarlikse kapitaalvoorraadgroei vir chemiese produkte tussen 1972 en 1980 was 19.8 persent en in yster en staal 8.3 persent vir die ooreenstemmende tydperk. Gedurende dieselfde tydperk was daar ander vervaardigingsektore wat negatiewe groei ervaar het. Die piek in die begin van die 1980's is ook aangehelp deur hoë goud- en ander kommoditeitspryse, toegeeflike belastinginsentiewe en lae (soms selfs negatiewe) reële rentekoerse.

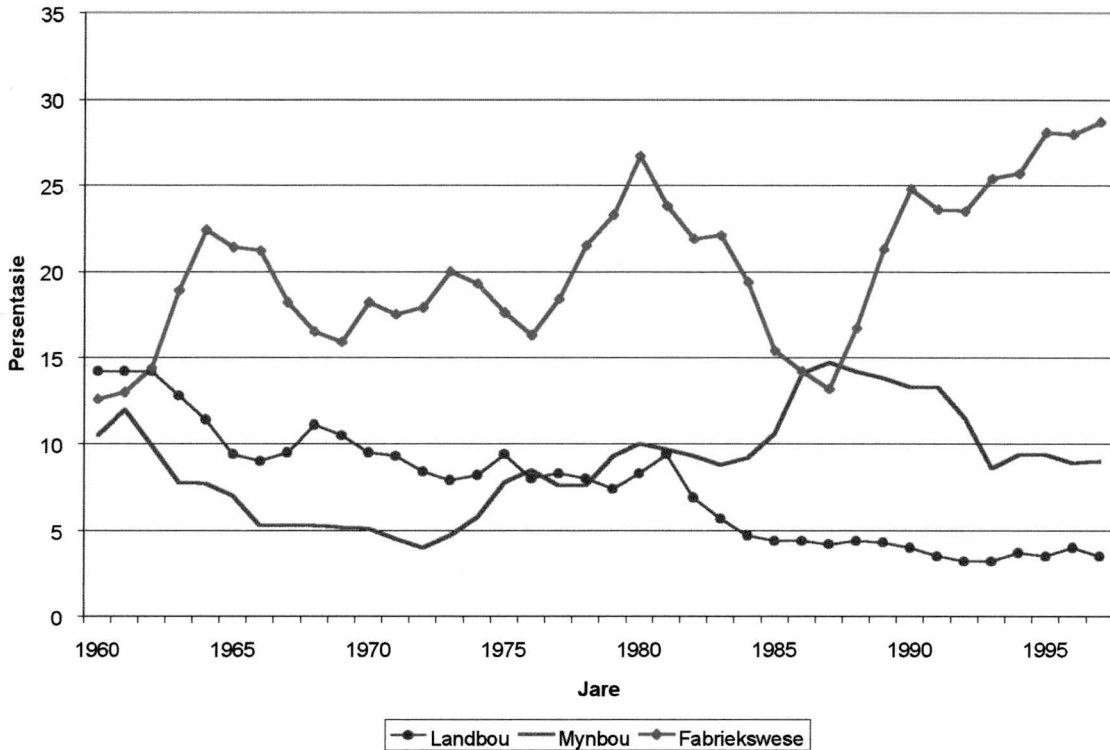
Hierdie investerings is grootliks deur openbare korporasies gemaak en die mate waartoe die openbare korporasies hul betrokkenheid in die ekonomie tot die begin 1980's verhoog het, word duidelik in Tabel 2 weerspieël.

Tabel 2: Gemiddelde groei in die bydrae tot totale Bruto Binnelandse Vaste Investering

	Openbare korporasies	Private sake-ondernemings
1960-70	14.7	7.9
1970-80	14.4	3.7
1980-90	-5.1	0.8
1990-96	-1.5	3.6

Bron: Kwartaalblad van die Suid-Afrikaanse Reserwebank

'n Verdere verskynsel was dat die persentasie van totale investering wat na die fabriekswese gekanaliseer is, vanaf ongeveer 27 persent in 1980 tot ongeveer 17 persent in 1988 gedaal het (kyk Figuur 6). Dit beteken dat absolute investeringsvlakke nie alleen gedaal het nie, maar ook dat vervaardiging 'n relatief minder aantreklike sektor vir investeerders geword het [SACOB 1991: 18]. Hierdie situasie het drasties in die 1990's verander, toe investering in fabriekswese relatief tot investering in landbou en mynbou skerp gestyg het.

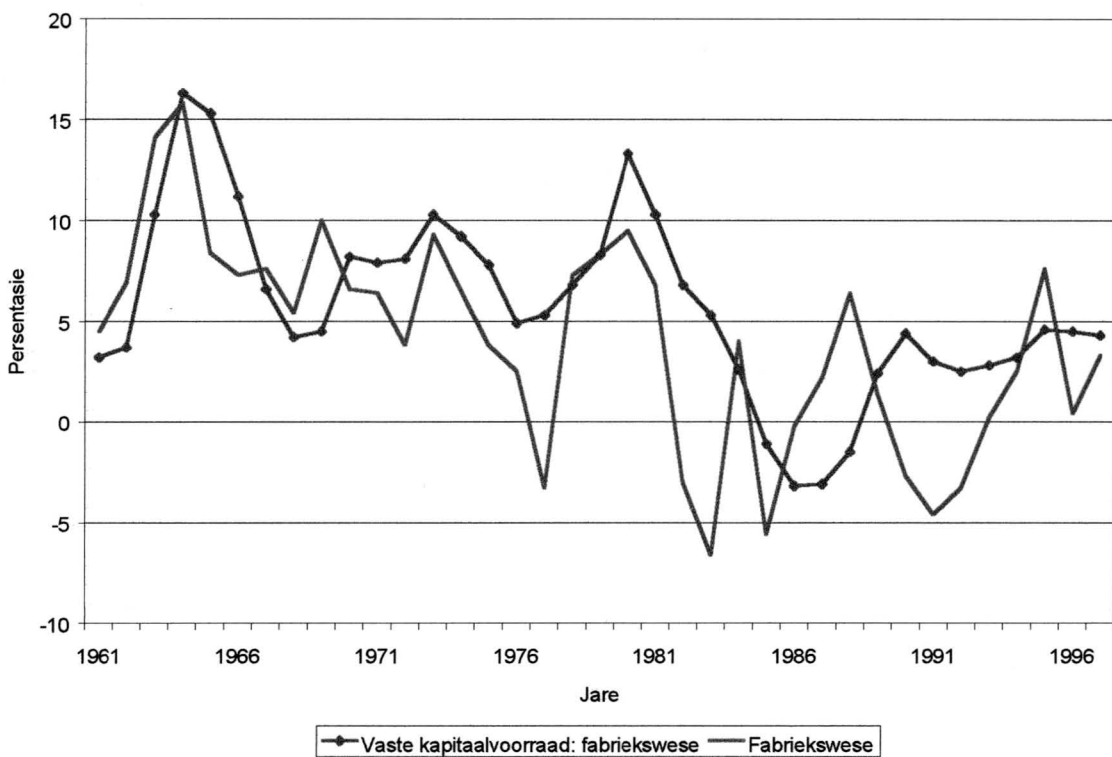
Figuur 6: Sektorale verdeling van totale vaste investering

Bron: Die Suid-Afrikaanse Reserwebank

Die dalende investeringsvlakke gedurende die 1980s word in die daling in die groei van die vaste kapitaalvoorraad weerspieël (kyk Figuur 7). Die totale vaste kapitaalvoorraad meet die hoeveelheid kapitaal, insluitend geboue, fabriek, masjinerie en vervoertoerusting wat vir produksie beskikbaar is. Dit gee dus 'n aanduiding van die kapitaalbasis waaruit toekomstige groei in die sektor gegeneer moet word [SACOB 1991: 16]. Figuur 7 toon aan dat die groei in die kapitaalvoorraad sedert 1980 gedaal het en dat dit soms selfs negatief was, met ander woorde die kapitaalvoorraad het gedaal. Die kapitaal wat gedurende 'n spesifieke periode gebruik is, is met ander woorde nie ten volle vervang nie, oftewel kapitaal is verbruik [SACOB 1991: 17]. Dit het veroorsaak dat die sektor wat as groei-enjin moes dien, 'n probleem met verouderde kapitaalvoorraad gehad het [McCarthy 1994: 74]. Sedert die laat 1980s het die situasie begin verbeter en het die totale vaste investering toegeneem en het die kapitaalvoorraad in fabriekswese 'n positiewe groei gerealiseer.

'n Tweede waarneming wat uit Figuur 7 gemaak kan word, is dat die swak groei in die Suid-Afrikaanse fabriekswese nie ten volle deur dalende investering verklaar kan word nie. Die daling in die groei van die produksie van fabriekswese is 'n aantal jare lank deur 'n toename in totale vaste investering gekenmerk (vergelyk ook Figuur 5). Tot en met die begin van die 1970s het kapitaal en produksie ongeveer teen dieselfde koers gegroei (kyk Figuur 7), maar sedert 1973 was daar groot verskille tussen die twee koerse. Suid-Afrika het al meer geïnvesteer en het al minder daarvoor ontvang in terme van ekonomiese groei [SACOB 1991: 35]. Die ekonomie het dus negatiewe skaalopbrengs gerealiseer. 'n Moontlike verklarings vir die swak groei ten spyte van die hoë vlakke van investering in die fabriekswese is dat die nywerheidssektor al meer kapitaalintensief geraak het en dat die investering wat wel plaasgevind het, na minder produktiewe sub-sektore gekanaliseer is⁵.

Figuur 7: Groei in die vaste kapitaalvoorraad in die fabriekswese en groei in fabrieksproduksie



Bron: Die Suid-Afrikaanse Reserwebank

⁵ Kyk afdeling 4.4 vir 'n volledige bespreking.

Uit Figuur 8 is dit duidelik dat investering in die vervaardigingsektor histories deur die privaatsektor oorheers is. As gevolg van die apartheidsbeleid, toenemende internasionale ontevredenheid met die beleid en dalende investeringsvertroue, het owerheidsgerigte strategiese investering 'n al belangriker posisie begin inneem⁶. Dit was nadelig vir die groei in produksie aangesien openbare investering in die fabriekswese minder produktief as private investering is. Private investering is oor die algemeen meer produktief aangesien dit op veranderinge in marktoestande, soos binnelandse vraag en veranderinge in relatiewe faktorpryse, reageer. Twee subsektore waarin daar heelwat owerheidsbetrokkenheid was, is yster en staal en chemikalië. Uit Tabel 3 blyk dit dat hierdie sektore 'n hoër kapitaal-opbrengsverhouding as die fabrieksektor in totaal toon. Vanaf 1960-80 het openbare investering se belangrikheid, relatief tot die van private investering, toegeneem. Oor genoemde periode het private investering teen 'n gemiddelde jaarlikse koers van slegs 6 persent teenoor 7 persent van openbare investering toegeneem (vergelyk Figuur 9). Die grootste toename in openbare investering was tussen 1972 en 1976, toe openbare investering meer as twee maal so vinnig as private investering toegeneem het⁷ [Fallon & De Silva 1994: 279].

Tabel 3: Kapitaal-opbrengs verhouding in die fabriekswese

	72-93	72-75	75-80	80-85	85-90	90-93
Fabriekswese	0.42	0.32	0.36	0.44	0.44	0.47
Yster & Staal	1.24	1.16	1.25	1.27	1.17	1.35
Chemikalië	0.82	0.33	0.58	1.03	0.89	0.98

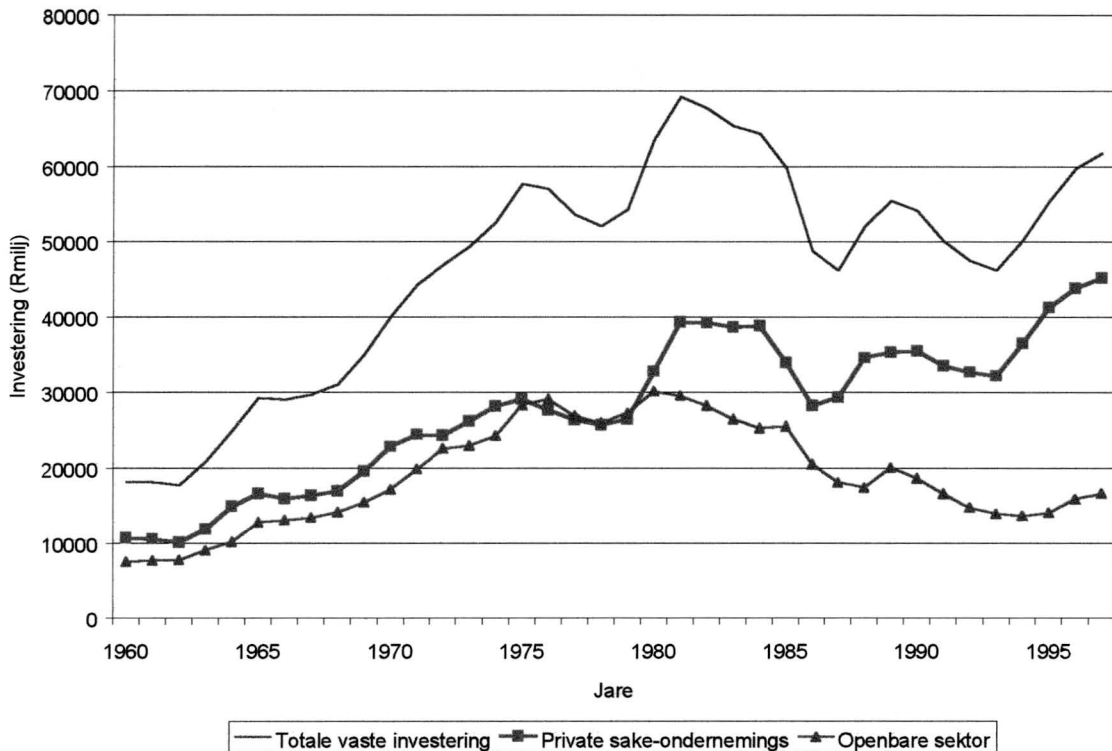
Bron: Industrial Development Corporation of South Africa

Gedurende die tweede helfte van die 1980s is 'n algehele daling in investering as gevolg van die verswakkende ruilvoet, binnelandse resessie en die instelling van finansiële sanksies ervaar. Na 1987 het investering oor die algemeen verbeter en is dit aangehelp deur groot openbare investeringe, soos onder andere Moss gas (1987)

⁶ Vergelyk ook Tabel 2 in hierdie verband.

[Fallon & De Silva 1994: 278-279]. Behalwe vir 'n effense insinking in 1992-93 het investering in die eerste helfte van die 1990s gestyg en is dit tans weer ongeveer op dieselfde vlak as in 1983.

Figuur 8: Tendens in Private en Openbare Investering in Fabriekswese (1990 pryse)



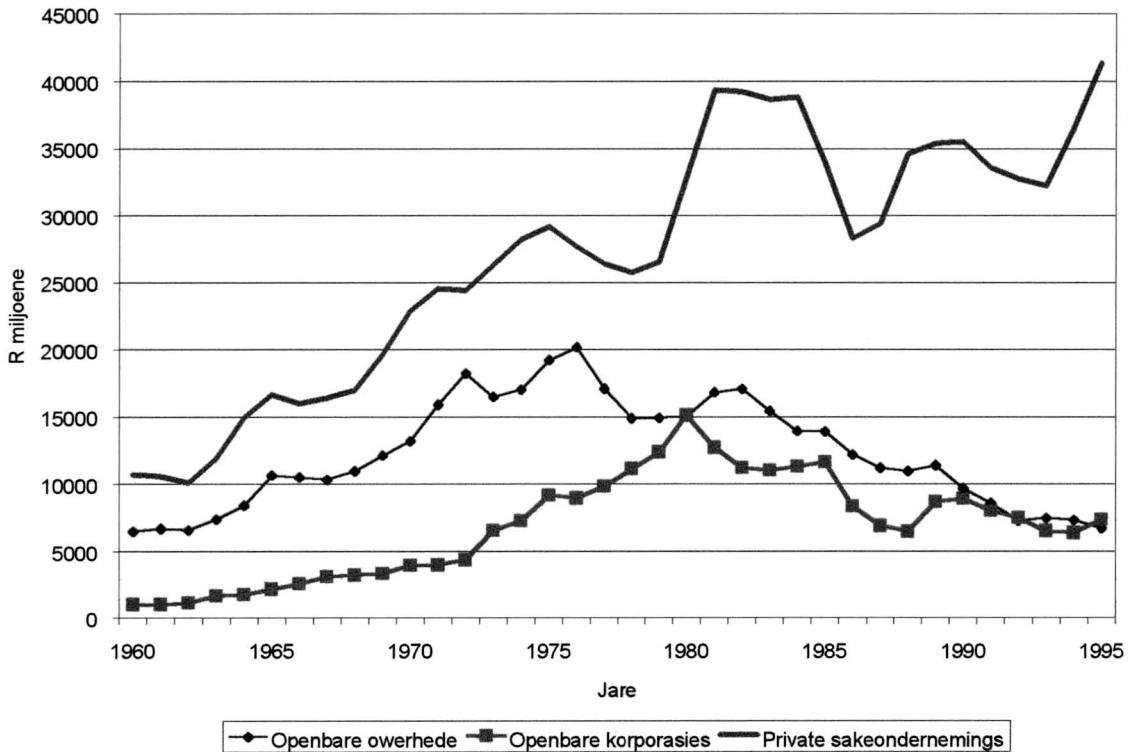
Bron: Die Suid-Afrikaanse Reserwebank

Soos reeds genoem was daar ook 'n verskuiwing van investering in die rigting van minder produktiewe subsektore. Deur fiskale insentiewe is investering in 'n rigting gedwing wat belangrik uit 'n strategiese oogpunt was. Die twee subsektore wat die grootste toename in kapitaalakkumulering ervaar het (naamlik chemiese produkte en basiese yster en staal), was van die swakste presteerders wat produktiwiteit betref [Fallon & De Silva 1994: 280]. In 1973 en 1974 het yster en staal se kapitaalvoorraad met meer as 20 persent toegeneem. Vir chemiese produkte was die groei in die kapitaalvoorraad nog hoër teen 'n gemiddelde jaarlikse groei koers

⁷ Die groot toename weerspieël die groot investering in SASOL 2 en 3 wat opgerig is met die doel om Suid-Afrika se afhanklikheid van eksterne brandstofbronne te verminder.

van 35.4 persent vir 1976-1980. In 1993 was meer as die helfte van fabriekswese se kapitaalvoorraad in hierdie twee sektore, terwyl dit in 1972 net meer as 40 persent was.

Figuur 9 : Bruto Binnelands Vaste Investering volgens tipe organisasie (teen konstante 1990-pryse)



Bron: Suid-Afrikaanse Reserwebank

Hierdie ondoeltreffende toedeling van hulpbronne kan aan direkte en ongelyke insentiewe toegeskryf word. Suid-Afrika het oor 'n aantal jaar belastinginsentiewe gebruik om investering aan te moedig en om regionale desentralisasie en uitvoeraansporings doelwitte te bereik. Hierdie skemas was baie selektief in hul aanwending. Die verskil in die verspreiding tussen ondernemings het oor tyd verminder, maar dit bestaan steeds [Fallon & De Silva 1994: 285]. Die lae koste van kapitaal, relatief tot arbeid het veroorsaak dat arbeid met kapitaal vervang is in die tradisioneel arbeidsintensiewe subsektore en het dit ook die verdere gebruik van kapitaal in kapitaalintensiewe sektore aangemoedig.

4.4 PRODUKTIWITEIT

Terwyl werksgeleenthede baie stadig toegeneem het gedurende die 1970s en die 1980s, het die styging van die kapitaalgeneigdheid in die produksieproses tot 'n baie skerp verhoging in kapitaalintensiteit gelei. Moontlike redes wat hiervoor aangevoer kan word is:

- negatiewe reële rentekoerse vir 'n aantal jaar
- belastingvoordele in die vorm van toegewings vir investering
- oorwaardering van die rand
- vinnige styging in swart lone na 1973
- toenemende arbeidsonrus [McCarthy 1992: 454-455].

Gedurende 1972-1993 was die gemiddelde jaarlikse groeikoers in die hoeveelheid kapitaal per werker 3.4 persent (Tabel 4). Die reële waarde het van R45 411 in 1972 tot R91 386 in 1993 toegeneem, dus 'n verdubbeling in die hoeveelheid kapitaal per werker. Uit Tabel 4 is dit duidelik dat die groei die sterkste was vir die tydperk 1975-1980. Gedurende die 1980s het die daling in kapitaalinvestering egter die proses van kapitaalverdieping in die nywerheidsektor vertraag. Die afname in die groeikoers van die kapitaalvoorraad, tesame met die tekort aan werkskepping, het bygedra tot die afname in die groei van die kapitaal-arbeidverhouding in 1985-1990. Hierdie tendens is weer in die periode 1990-1993 met 'n groeikoers van 5.3 persent omgekeer.

Tabel 4 : Gemiddelde jaarlikse groei in kapitaal per werker in fabriekswese

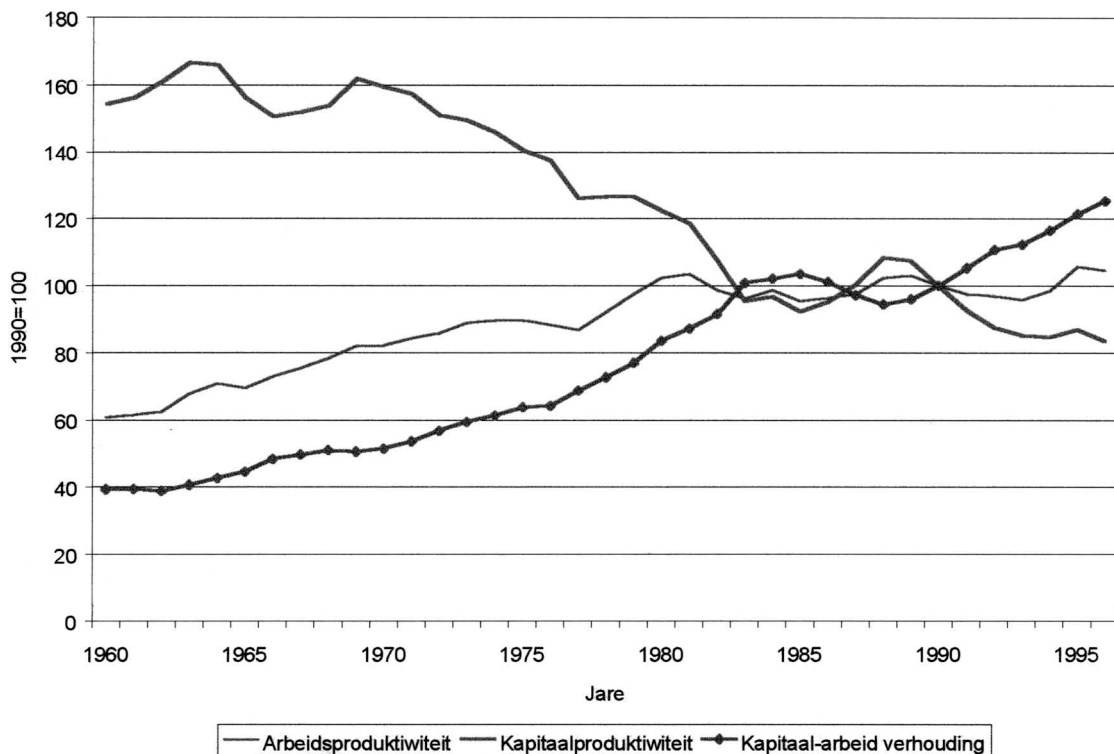
1972-1993	3.4
1972-1975	4.0
1975-1980	5.4
1980-1985	4.4
1985-1990	-1.0
1990-1993	5.3

Bron: Industrial Development Corporation of South Africa

Die verhoging in die kapitaalvoorraad per werker het min invloed op die produktiwiteit van arbeid gehad. Kapitaalinvestering is nie produktief aangewend nie. Die reële uitset per werker in die kommoditeitproduserende sektore het tussen 1970 en 1986 met 42.7 persent ('n jaarlikse gemiddeld van 2.2 persent) verhoog, terwyl die ooreenstemmende syfers vir die fabriekswese 29.7 persent (met 'n jaarlikse gemiddeld van 1.6 persent) was [McCarthy 1988: 7].

Figuur 10 bied 'n goeie samevatting van wat met kapitaalintensiteit en produktiwiteit in die sektor gebeur het. Die kapitaal-arbeid-verhouding het skerp gestyg terwyl die kapitaalproduktiwiteit oor dieselfde tydperk skerp gedaal het, en arbeidsproduktiwiteit 'n baie skrale styging getoon het. Dit het veroorsaak dat die multi-faktorproduktiwiteit van die sektor gedaal het.

Figuur 10 : Kapitaal-arbeidverhouding, arbeids- en kapitaalproduktiwiteit



Bron: Industrial Development Corporation of South Africa

Die effense toename in arbeidsproduktiwiteit, tesame met die skerp daling in kapitaalproduktiwiteit, het veroorsaak dat die multi-faktorproduktiwiteit van die vervaardigingsektor sedert die 1970's gedaal het. Tabel 5 toon 'n groeisyfer van - 0.21 persent vir die totale periode van 1970-95. Die groei in multi-faktorproduktiwiteit

het in die vroeë 1970s gedaal, en selfs gedurende die vroeë 1980s en 1990's negatief geraak. Dalende kapitaalproduktiwiteit en stygende arbeidsproduktiwiteit is 'n natuurlike verskynsel in lande wat arbeid vir kapitaal verruil. Die feit dat dit in dalende en selfs negatiewe multi-faktorproduktiwiteit realiseer, is egter 'n bron van kommer in die Suid-Afrikaanse ekonomie. Die rede hiervoor is dat groei in produksie nie deur 'n toename in doeltreffendheid meegebring is nie, maar bloot deur 'n toename in faktorinsette. Vir 'n ekonomie wat reeds sedert die 1920's industrialiseer, is dit voorwaar 'n bron van kommer. Die element wat standhoudende groei oor die langtermyn verseker, is in die Suid-Afrikaanse ekonomie afwesig.

Die redes vir die lae faktorproduktiwiteit kan tot by die lae vlakke van investering, beide in fisiese en menslike kapitaal teruggevoer word. Weens die lae vlakke van investering is baie kapitaal verouderd en benadeel dit die mededingingsvermoë van die sektor. Verder het die gebrek aan investering in arbeid dit vir baie ondernemings onmoontlik gemaak om van nuwe tegnologie gebruik te maak, weens die gebrek aan geskoolde arbeiders. Die gebrek aan arbeidsproduktiwiteit kan grootliks teruggevoer word na die gebrek aan opleiding van die werksmag [Moritz 1994: 31].

Die lae produktiwiteitsgroei het sy oorsprong in 'n aantal subsektore. Die multi-faktorproduktiwiteit vir die subsektore word in Tabel 5 weergegee. Vyftien van die drie-en-twintig subsektore het negatiewe gemiddelde produktiwiteitsgroei vir die periode 1970-95 gehad en van die ander agt subsektore het 5 'n groeikoers van minder as twee persent gehad. Die tydperk 1980-85 toon besonder swak syfers waar, behalwe vir twee subsektore, alle subsektore negatiewe groei in hul multifaktorproduktiwiteit ondervind het.

Tabel 5 : Groei in multi-faktorproduktiwiteit (gemiddelde jaarlikse persentasie)

	1970-95	1970-80	1980-85	1985-90	1990-95
Vervaardiging	-0.21	0.77	-2.99	1.22	-0.79
Voedsel	0.71	3.23	-0.64	0.38	-2.55
Drank	-0.3	3.29	-2.09	-0.06	-5.64
Tabak	2.65	3.24	0.36	6.26	0.28
Tekstiele	2.01	4.18	-2.1	-1.2	5.22
Klerasie	1.6	3.86	-4.18	3.21	1.49
Skoeisel	-0.35	1.26	-1.8	-0.57	-1.87
Leerprodukte	-0.07	3.33	-3.16	-0.9	-2.77
Houtprodukte	-0.29	2.92	-6.98	0.69	-0.69
Hout meubels	-0.95	3.9	-8.21	-2.59	-1.23
Papier	-0.08	2.02	-7.99	4.72	-0.69
Drukwerk	-0.59	0.75	-0.33	-0.49	-3.59
Chemikalieë	-0.66	-1.31	-4.65	2.13	2.02
Rubberprodukte	-0.43	1.12	-4.26	4.28	-4.13
Plastiekprodukte	-1.21	0.55	0.18	-3.87	-3.36
Glasprodukte	0.66	3.12	-5.26	5.18	-2.46
Ander nie- metaalhoudende mineraalprodukte	-0.68	0.23	-7.79	3.85	0.46
Yster & staal	2.08	5.13	-4.51	3.06	1.89
Nie-ysterhoudende metaalprodukte	0.33	4.6	-1.05	6.32	-11.66
Metaalprodukte	-0.99	-1.15	-1.92	-0.28	-0.44
Nie-elektriese masjinerie	0.38	2.75	-5.57	1.18	1.06
Elektriese masjinerie	-0.09	2.73	-1.57	0.12	-4.27
Voertuie	-1.3	1.71	-10.81	3.26	-1.7
Ander vervoertoerusting	-3.23	1.36	-5.56	-3.39	-9.47

Bron: NPI 1997

4.5 SEKTORALE VERSKUIWINGS

Die Suid-Afrikaanse ekonomie het sedert Uniewording 'n groot transformasie ondergaan en hierdie transformasie is besonder sigbaar in die nywerheidssektor. Die sektor het nie net vinnig gegroei nie, maar het ook sy aktiwiteite gediversifiseer. In die vroeë stadia van nywerheidsontwikkeling is goedere vir die plaaslike mark en die mynbousektor geproduseer [Nattrass 1981: 169]. In 1925 het die drie sektore, Voedsel, Klerasie en Tekstiele, en Hout- en Papierprodukte, tesame 61 persent van

die totale vervaardigingsproduksie uitgemaak (kyk Tabel 6). Chemikalieë was ook 'n belangrike sektor aangesien dit nou verwant was aan die winsgewende mynbousektor.

Tabel 6 : Persentasie verdeling van netto produksie in fabriekswese per subsektor

	1925	1940	1948	1961	1976	1988	1993
Voedsel, drank, tabak	31.9	24.3	19	18.2	14.1	16.5	23.1
Tekstiele, klerasie, leer & skoeisel	10.7	13.1	15.2	13.3	10.5	8.8	6.9
Hout & meubels	7.3	5.8	6.4	4.2	3.2	3.6	2.5
Papier & drukwerk	11.2	7.7	7.7	8.2	7.8	8.8	8.4
Chemikalieë	11.2	9.8	8.6	9.3	11.4	17.3	17.7
Rubberprodukte	0.2	2.3	2.4	2.6	3.4	4	3.9
Nie-metaalhoudende mineraalprodukte	7.1	5.4	6	6.2	5.4	5	3.4
Metaalprodukte	7.7	18.1	17.6	19.1	22.1	17	14
Masjinerie	1	2	3.2	8.7	13.5	10.5	10.2
Vervoertoerusting	5.8	5.9	7.8	5.3	7	7.2	8.6
Diverse nywerhede	5.9	5.6	6.2	4.8	1.6	1.4	1.4

Bron: 1925-1988: Sentrale Statistiekdiens, 1993: Industrial Development Corporation of South Africa

As gevolg van die inkomste-elasticiteit van die vraag na die onderskeie produkte, het sommige subsektore, soos byvoorbeeld Voedsel, Hout en Meubels en Basiese metale, stadiger as die sektor as geheel gegroei. Hierteenoor het ander soos Masjinerie, Metaalprodukte, Chemikalieë en Vervoertoerusting vinniger as die gemiddeld gegroei. Laasgenoemde se produksie is ook verhoog omdat al meer van hierdie produkte plaaslik vervaardig is en nie meer ingevoer is nie [Nattrass 1981: 172].

In 1940 was die relatiewe belangrikheid van Metaalprodukte baie groter as in 1925. Dit was as gevolg van die opening van Yskor in 1934. Die eerste paar jaar het Yskor

gesukkel om op die been te kom, want die prys van staal was laag en daar was strawwe internasionale mededinging. In 1937 het die prys egter begin styg en in 1940 was produksie 320 000 ton. Yskor kon nie in die volle vraag na yster en staal voorsien nie en dit het daartoe gelei dat 'n tweede aanleg in die 1940s opgerig is en 'n derde in die 1970s [Jones & Müller 1992: 169]. Teen 1976 was Yskor 'n netto voorsiener en het begin om yster uit te voer [Jones & Müller 1992: 281-282].

Nog 'n faktor wat die Metaalprodukte ondersteun het, was die stigting van die regeringsbeheerde Krygkor in 1967. Krygkor is gestig in reaksie op die wapenboikot wat op die uitvoer van wapens na Suid-Afrika ingestel is. Die produksie van wapens was so suksesvol dat Suid-Afrika 'n netto uitvoerder geword het [Jones & Müller 1992: 283]. Aan die einde van die 1980's het die belangrikheid van metaalprodukte begin afneem.

Na 'n aanvanklike groot bydrae tot nywerheidsproduksie, het Chemikalië se belangrikheid afgeneem tot in die 1970's toe SASOL uitgebrei het. Soos reeds vroeër opgemerk⁸, het SASOL as gevolg van die oliekrisis van 1973, en later met die dreigende olieverbod, vinnig uitgebrei. Dit het 'n toename in die belangrikheid van die chemiese bedryf veroorsaak. In 1979, toe SASOL⁹ gedeeltelik geprivatiseer is, is dit reeds as een van die grootste bedrywe in die land geklassifiseer [Jones & Müller 1992: 258]. 'n Verdere investering in die chemiese bedryf was in 1987 met die oprigting van Mossgas om brandstof uit gas te vervaardig.

Die nywerheidsektor het in die 1970's 'n strukturele verandering ondergaan, deurdat daar nie meer slegs verbruikersgoedere vir die plaaslike mark geproduseer is nie, maar ook vervaardigde goedere [Nattrass 1981: 169]. Die treffendste veranderinge is die toename in die belangrikheid van die hoofgroep voedsel, drank en tabak en die afname in die belangrikheid van die kategorie metaalprodukte, masjinerie en vervoertoerusting. Hierdie sektore is relatief kapitaalintensief en die daling kan toegeskryf word aan die gebrek aan investering gedurende die 1980s. Die toename in die belangrikheid van Voedsel, Drank en Tabak oor dieselfde tydperk, weerspieël

⁸ Afdelings 3.3.2 en 4.3

⁹ SASOL is een van die nywerhede wat die regering om strategiese redes opgerig het. Vergelyk met afdeling 3.3.2.

die inkome-onelastisiteit van die vraag na hierdie produkte en die vermoë om goed te doen in 'n verswakkende ekonomie. Die nywerhede wat voor die 1980s aansienlik gegroei het, is die sogenaamde swaar nywerhede¹⁰. Die verswakkende ekonomie van die 1980s het die groei van hierdie nywerhede gestop [McCarthy 1994: 76-77].

Hierdie swaar nywerhede het 61 persent van totale nywerheidsproduksie in 1988 gelewer, terwyl slegs 50.5 persent van die arbeiders in die nywerheidsektor, in hierdie nywerhede indiens was (kyk Tabel 7). Hierdie nywerhede is meer kapitaalintensief as die ligte nywerhede wat ongeveer 47.6 persent van die arbeiders vir dieselfde jaar indiens gehad het om 37.7 persent van die totale produksie te lewer. Die verskuiwing wat dus van ligte na swaar nywerhede plaasgevind het, het beteken dat daar van meer arbeidsintensiewe sektore na meer kapitaalintensiewe sektore beweeg is.

Tabel 7 : Persentasie verdeling van indiensname in die fabriekswese¹¹

	1972	1976	1980	1985	1988	1993
Voedsel, Drank & Tabak	14.7	14.9	14.8	15.7	15.4	16.4
Tekstiele, Klerasie, Leer & Skoeisel	19.9	19.4	19.2	18.3	19.2	16.5
Hout & Meubels	6.5	5.9	5.9	6.3	7	7.2
Papier & Drukwerk	5.9	5.5	5.2	6	6	7.3
Chemikalieë	6.2	6.3	6.8	8	8.1	8.5
Rubberprodukte	2.9	3	3.2	3.3	3.7	4.5
Nie-metaalhoudende mineraalprodukte	7.1	6.2	5.8	5.9	5.8	5.9
Metaalprodukte	17.5	18.6	18.6	16.4	15.5	14.5
Masjinerie	10.3	11.1	11.2	10.8	10.4	11.1
Vervoeruitrusting	7.2	7.6	7.5	7.3	7	5.8
Diverse nywerhede	1.8	1.6	1.8	1.8	1.9	2.3

Bron: Industrial Development Corporation of South Africa

¹⁰ Chemikalieë, Rubberprodukte, Nie-metaalhoudende mineraalprodukte, Metaalprodukte, Masjinerie en Vervoeruitrusting

¹¹ Waar die kolomme nie tot 100 optel nie, is dit aan afronding te wyte.

4.6 UITVOERGROEI¹²

Uit die voorafgaande gedeeltes is dit duidelik dat die Suid-Afrikaanse ekonomie die afgelope aantal dekades nie na wense presteer het nie. Daar is 'n wye verskeidenheid redes hiervoor, maar deel daarvan is die swak prestasie van Suid-Afrikaanse nywerhede op internasionale gebied¹³.

Wêreldhandel het na die Tweede Wêreldoorlog 'n bloeitydperk beleef, met veral 'n groot vraag na intermedieë produkte, verbruiksgoedere en masjinerie. In Suid-Afrika se geval het die uitvoer van nie-nywerheidsgoedere wel toegeneem, maar die uitvoer van nywerheidsgoedere was teleurstellend. Die redes vir die swak prestasie is onder andere die hoë kostestruktuur wat deur die beleid van invoervervanging veroorsaak is. Die nywerheidsektor was inwaarts geïntereseer en plaaslike produsente het op die veilige plaaslike mark bly fokus. Weens hoë tariewe¹⁴ was dit meer winsgewend om vir die plaaslike mark te produseer as om die internasionale mark te betree [South African Foundation 1996: 113-114]. Die inwaartse oriëntasie het veroorsaak dat Suid-Afrika se aandeel aan die uitvoer van vervaardigde produkte deur ontwikkelende lande van 12.6 persent in 1955 tot 1.9 persent in 1985 gedaal het [GATT 1993: 25].

Die hoë koste van invoervervanging het in die begin 1970's duidelik geraak en daar is pogings aangewend om meer klem op uitvoer te plaas. Hierdie proses is in die begin 1980's aan bande gelê deur die handelsanksies en finansiële sanksies wat deur Suid-Afrika se handelsvennote toegepas is.

'n Faktor wat die inwaartsgerigtheid van die sektor ondersteun het, was die beskikbaarheid van minerale wat 'n voldoende bron van uitvoerverdienste was. Die mynbou-industrie was die ruggraat van die Suid-Afrikaanse ekonomie en verdien steeds meer as 50 persent van die uitvoerverdienste. Die bydra van mynbou

¹² Alle gepubliseerde invoer- en uitvoersyfers is syfers vir die Suidelike Afrika Doeanes Unie (SACU)

¹³ Die Holloway-Kommissie het reeds in 1936 die belangrikheid van internasionale mededingendheid beklemtoon, kyk afdeling 3.3.1.

¹⁴ Die onderwerp is in afdeling 3.3.4 meer breedvoerig bespreek.

(ingesluit gouduitvoer), sowel as die van landbou is egter besig om te daal (kyk Tabel 8) [GATT 1993: 1-2].

Tabel 8: Persentasie bydrae tot Totale Uitvoer

	Gouduitvoer as % van Goedere-uitvoer ^a	Mynbou (goud uitgesluit) as % van totale uitvoer ^b	Landbou as % van totale uitvoer ^b	Vervaardiging as % van totale uitvoer ^b
1975	40.8	13.8	8.4	34.4
1979	41.4	18.8	4.5	35.1
1980	51.4	15.8	4.4	27.3
1985	43.9	20.8	2.5	25.7
1986	41.1	19.8	2.6	26.2
1987	41	12.6	3.1	27.1
1988	38	19.4	3.1	28.9
1989	33.3	22.2	4.7	31.1
1990	29.8	22.4	4.1	32.1
1991	30.5	22.0	3.9	35.1
1992	28.3	21.1	4.1	37.5
1993	28.4	24.0	3.8	35.3
1994	26.7	19.6	5.9	38.3
1995	21.7	18.7	4.5	44.9
1996	21.0	19.4	5.0	46.2

a Kwartaalblad van die Suid-Afrikaanse Reserwebank (SACU syfers aangesuiwer vir betalingsbalansdoeleindes)

b GATT 1993:27 & Central Statistical Services Quarterly Bulletin of Statistics (verskeie publikasies), volgens SITC gedefinieër

Teen die begin van die 1980s was binnelandse vraag as bron van nywerheidsgroei byna heeltemal uitgeput. Uit Tabel 9 blyk dit dat die toename in die produksie vir die periode 1983-90 deur 'n toename in uitvoer gestimuleer is. Selfs ten spyte van ekonomiese sanksies het die toename in uitvoer 'n belangrike alternatiewe bron van

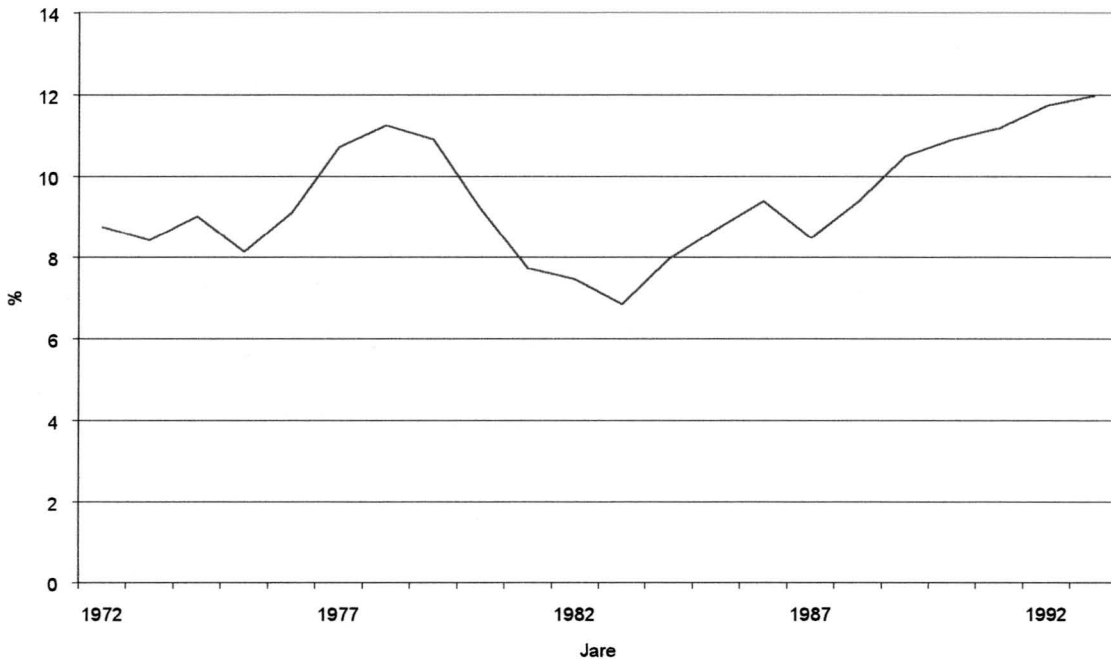
groeï in die 1980s geword. Die toename in die uitvoer van fabrieksprodukte as persentasie van totale produksie word in Figuur 11 geïllustreer. Vanaf 1985-86 het heelwat geïndustrialiseerde lande hul amptelike handelsanksies teen Suid-Afrika verskerp. Die sanksies het gestrek oor 'n verskeidenheid van produkte, waaronder yster en staal, goudmunte en in 'n mindere mate landbouprodukte, tekstiele en klere (die invloed hiervan word in Tabel 11 waargeneem). Beperkinge op die uitvoer van olie en wapens na Suid-Afrika het tot invoervervanging op hierdie gebied gelei. Die kapasiteit van SASOL is verhoog en 'n gesofistikeerde wapenïndustrie is in die lewe geroep [GATT 1993: 20].

Tabel 9 : Bronne van nywerheidsgroeï (1972-90)

	Toename in produksie		Toename in uitvoer		Invoervervanging		Toename in binnelandse vraag	
	1972-83	1983-90	1972-83	1983-90	1972-83	1983-90	1972-83	1983-90
Totale vervaardiging	50.1	3.5	2.5	5.3	3.0	-3.3	44.6	1.6

Bron: Belli 1993

Alhoewel die gedeelte van Suid-Afrika se produksie wat uitgevoer word, toegeneem het, het sy posisie in wêreldhandel sedert die 1980's aansienlik gedaal, grootliks as gevolg van die daling in wêreldpryse van die uitvoerprodukte. Tussen 1980 en 1991 het Suid-Afrika van die 16e plek in wêrelduitvoer tot 30ste geval [GATT 1993: 19].

Figuur 11 : Fabriekswese : Uitgevoerde komponent van produksie

Bron: Industrial Development Corporation of South Africa

Die afgelope aantal jare was daar 'n neiging in Suid-Afrika na 'n oper ekonomie. 'n Verlaging in tariewe, vermindering van kwantitatiewe beperkinge op invoer en die gelykmaking van insentiewe tussen die verskillende sektore het hiertoe meegewerk¹⁵. Uit Tabel 10 blyk dit dat veral Suid-Afrika se stroomaf nywerhede tussen 1988 en 1996 verbeter het. Die daling in die persentasie wat goud tot totale uitvoer bydra, is vergoed deur die stygings in vervaardigde uitvoer en verwerkte produkte. Hierdie produkte se aandeel het toegeneem van een derde in 1988 tot die helfte van uitvoer in 1996. Primêre en verwerkte primêre produkte domineer uitvoer steeds [Laubscher 1997: 2].

¹⁵ Vergelyk met afdeling 3.3.4

Tabel 10 : Die verandering in die samestelling van Suid-Afrika se uitvoermandjie

Uitvoerkategorie (% van totaal)	1988/89	1995/96
Goud	36.1	21.5
Primêre produkte	20.3	19.4
Verwerkte primêre produkte	23.3	27.8
Materiaal-intensiewe produkte	4.9	7.1
Vervaardigde goedere	5.6	17.0
Ongeklassifiseer	9.8	7.2
TOTAAL	100	100

Bron: Laubscher 1997

Suid-Afrika se nywerheidsuitvoer bly gekonsentreerd in kapitaalintensiewe nywerhede (kyk Tabel 11). Vier hoogs kapitaalintensiewe sektore, naamlik yster en staal, chemiese produkte, nie-ysterhoudende metaalprodukte en papierprodukte dra gesamentlik 50 persent tot totale nywerheidsuitvoer by. Die uitvoer van arbeidsintensiewe produkte, soos byvoorbeeld Voedsel, drank en tabak en Tekstiele, klerasie en skoeisel, het gedaal van 40 persent in 1975 tot minder as 20 persent in 1993. Masjinerie en toerusting, wat meer as een derde van wêreldhandel beslaan, dra minder as 3 persent tot Suid-Afrika se totale uitvoer by [GATT 1993: 26].

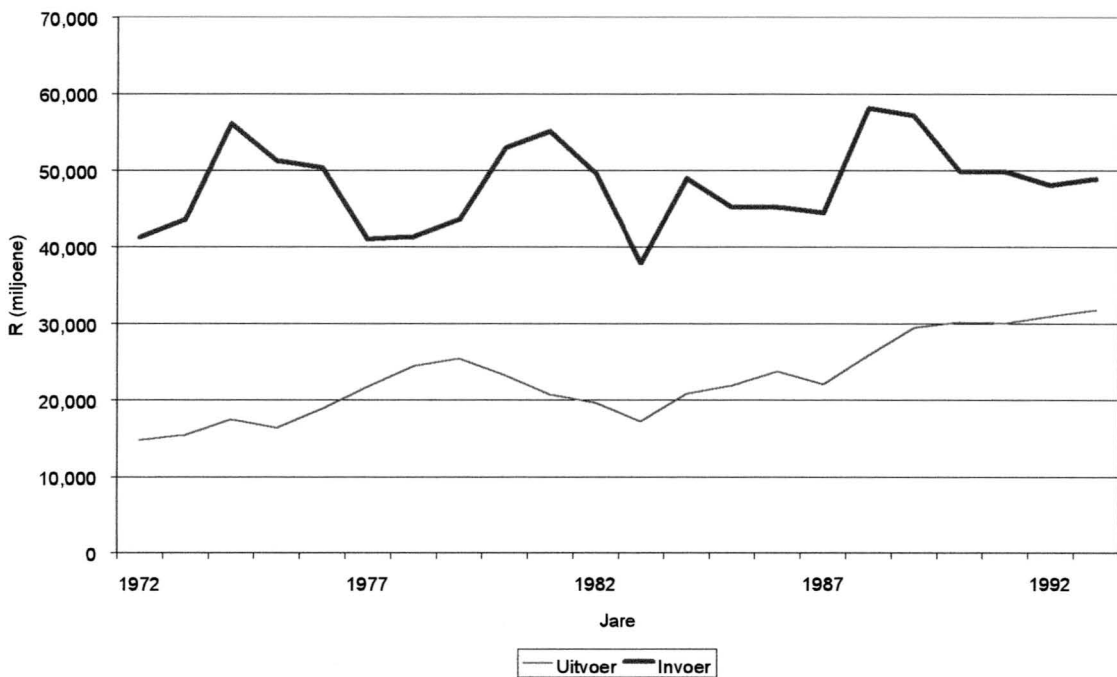
Tabel 11 : Fabrieksuitvoer : Sub-sektor as persentasie van totale fabrieksuitvoer

	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993
Totale nywerheidsuitvoer (Rmilj – 1993-pryse)	16367	23202	21844	30128	29993	30878	31779
Voedsel	32.4	20.5	16.2	10.7	10	9.4	9.3
Drank	0.8	1.1	1.2	1.9	2	1.9	1.9
Tabakprodukte	0.2	0.1	0.3	0.4	0.3	0.3	0.2
Tekstiele	5.2	7	6.4	5.5	5.1	4.8	4.9
Klerasie	2	3.5	3.5	1.6	1.7	1.6	1.8
Leerprodukte	0.4	0.7	1.2	0.8	0.8	0.8	0.8
Skoeisel	0.2	0.4	0.4	0.3	0.4	0.4	0.4
Hout en –produkte	0.6	1.9	1.5	1.3	1.3	1.2	1.2
Meubels	0.1	0.4	0.4	0.7	0.8	0.7	0.8
Papier en-produkte	2.6	3.5	6.1	4.1	4.8	5.4	5.8
Drukwerk	1	0.3	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2
Chemiese produkte	15	13.1	13.2	16.9	16.1	15.2	14.4
Rubberprodukte	0.3	0.4	0.3	0.6	0.5	0.5	0.5
Plastiekprodukte	0.1	0.1	0.2	0.3	0.4	0.4	0.4
Erdeware	0.1	0	0	0	0.1	0.1	0.1
Glas en –produkte	0.3	0.6	0.5	0.7	0.6	0.5	0.5
Yster en Staal produkte	8.6	15.4	20.3	24.2	22.4	21.9	21.9
Nie-ysterhoudende metaalprodukte	2.5	7.8	11.2	7.4	7.7	7.7	8
Metaalprodukte	5.7	5.1	3	3.6	3.7	3.3	3.3
Nie-metaal mineraalprodukte	3.6	2.5	0.8	1.5	1.5	1.5	1.4
Masjinerie en toerusting	8	5.9	4.2	5	5.2	5.1	5.3
Elektiese masjinerie	1.4	1.5	1.4	2.4	2.6	2.7	2.7
Motorvoertuie	2.1	2.6	2.4	4.6	6.1	7.5	7.4
Ander vervoertoerusting	2	1.6	1.2	1.9	2.6	3	2.8
Ander	4.7	4.1	3.9	3.4	3.3	3.9	4.2

Bron: Industrial Development Corporation of South Africa

Uit Figuur 12 is dit duidelik dat die gaping tussen die invoer en uitvoer van nywerheidsgoedere oor tyd gekrimp het, maar dat Suid-Afrika steeds 'n surplus-invoerder is.

Figuur 12 : Fabriekswese: Uitvoer en Invoer



Bron: Industrial Development Corporation of South Afrikca

Die invoervervangingsbeleid het tot 'n verandering in die samestelling van invoer gelei (kyk Tabel 12). Die vervanging van die invoer van verbruiksgoedere het gedurende die 1980's byna heeltemal uitgeput geraak en die invoer van kapitaaltoerusting het toegeneem. Belastingtoegewings en lae tariewe op die invoer van kapitaalgoedere het groei in hierdie sektor gestimuleer en het kapitaalintensiewe produksie en swaar nywerhede aangemoedig. In 1993 het 49 persent van nywerheidsinvoer uit kapitaalgoedere, noodsaaklik vir plaaslike produksie, bestaan. Die invoerafhanklikheid van masjinerie en toerusting, chemiese produkte en motorvoertuie het steeds hoog gebly [GATT 1993: 28]. Die invoerafhanklikheid van yster en staal het sedert 1975 heelwat afgeneem.

Tabel 12: Invoer van vervaardigde goedere, verdeel volgens subsektore

	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993
Totale nywerheidsinvoer (Rmilj – 1993-pryse)	51191	52880	45134	49814	49718	48017	48800
Voedsel	2.8	2.8	4.6	4.3	4.1	4.2	4.2
Drank	0.4	0.5	0.8	1	1	0.9	0.9
Tabakprodukte	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Tekstiele	4	4.4	4.9	3.8	4	4.3	4.4
Klerasie	0.3	0.3	0.3	0.2	0.3	0.4	0.5
Leerprodukte	0.5	0.2	0.2	0.5	0.5	0.5	0.5
Skoeisel	0.3	0.4	0.6	0.4	0.4	0.5	0.6
Hout en –produkte	0.8	0.6	0.9	0.8	0.8	0.9	1
Meubels	0	0	0	0.1	0.1	0.1	0.1
Papier en-produkte	3.8	3.7	3	2.3	2.3	2.3	2.2
Drukwerk	1	2	2.6	3.6	3.3	3	2.7
Chemiese produkte	13.1	12.5	14	16.9	16.6	17.1	16.6
Rubberprodukte	0.5	0.6	1	1.3	1.3	1.3	1.3
Plastiekprodukte	0.2	0.3	0.5	0.7	0.7	0.8	0.8
Erdeware	0.2	0.1	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
Glas en –produkte	0.6	0.6	0.7	0.5	0.6	0.6	0.6
Yster en Staal produkte	6	1.9	2.4	2.6	2.1	1.7	1.7
Nie-ysterhoudende metaalprodukte	0.4	0.6	0.6	0.7	0.7	0.7	0.8
Metaalprodukte	3.4	3.5	4.7	4.2	4.2	4.3	4.1
Nie-metaal mineraalprodukte	1.4	0.8	0.8	0.8	0.9	1	1
Masjinerie en toerusting	26.1	25.7	23.7	22.4	22.4	21.2	20.4
Elektiese masjinerie	7.6	7.8	9.3	9	9.2	9.2	9.2
Motorvoertuie	17.8	21.4	16	13.6	12.8	12.9	15
Ander vervoertoerusting	5	4.1	3.3	3.4	4	4	3.9
Ander	3.3	5.3	4.5	6.5	7.3	7.6	7.1

Bron: Industrial Development Corporation of South Africa

Alhoewel nyweraars dit moeilik vind om die internasionale mark suksesvol te betree, is daar tog positiewe elemente in die afgelope dekade sigbaar. Een van die

positiewe elemente is dat die eindbestemming van die uitvoerprodukte heelwat gediversifiseer het.

Byna 83 persent van Suid-Afrika se vervaardigde uitvoer gaan na vyf streke soos in Tabel 13 aangedui word. Die groei in uitvoer na die res van Afrika was die grootste vir die tydperk aangedui. Die ander groeikoerse dui aan dat Suid-Afrika nuwe markte al meer suksesvol binnedring [Laubscher 1997: 3].

Tabel 13: Bestemming van Suid-Afrikaanse vervaardigde uitvoer¹⁶

Gebied	1996		% groei per jaar (1992 – 1996)
	% van totaal	US\$ miljoen	US\$ waarde
Europese Unie	24.3	3349.3	4.7
Verre Ooste	23.1	3184.8	11.9
Suidelike Afrika	17.8	2455.7	15.4
Noord-Amerika	10.1	1394.8	11.6
Die res van Afrika	8.5	1170.8	24.3
TOTAAL	83.8	11555.4	11.1

Bron: Laubscher 1997

Tydens die sanksiejare het handel met die VSA en Kanada weens intensiewe sanksies gedaal en die VSA as grootste mark vir Suid-Afrikaanse produkte is deur die Verenigde Koninkryk vervang. Die uitvoer van veral steenkool en yster en staal na Europese lande het gedaal, maar terselfdertyd na Afrika en Asiatiese lande toegeneem.

Duitsland het die VSA onttroon as die hoof bron van Suid-Afrikaanse invoer.

¹⁶ Die syfers sluit nie "ander vervaardigde" produkte (wat diamante insluit) in nie.

Dit blyk dat Afrika 'n belangrike mark vir Suid-Afrikaans vervaardigde produkte is, met byna een kwart van Suid-Afrikaanse nywerheidsprodukte wat na Afrikalande gaan. Hierdie syfer is in werklikheid nog hoër aangesien Suid-Afrikaanse uitvoer na SADU nie hierby ingesluit is nie. Suid-Afrika se uitvoer na die res van Afrika het sedert 1988 verdubbel.

Vir baie van die kleiner Afrikalande wat nie aan die kus geleë is nie, bied Suid-Afrika se gesofistikeerde en betroubare handelsnetwerk die enigste bron van handel met die res van die wêreld. Zimbabwe is die belangrikste verskaffer aan Suid-Afrika vanuit Afrika [GATT 1993: 31].

Ten spyte van enkele ligpunte, dui hierdie hoofstuk op ernstige gebreke in die Suid-Afrikaanse nywerheidsektor. Om die sektor weer as "groeienjin" te vestig, sal daar maniere gevind moet word om hierdie gebreke by te lê. In die inleidende gedeelte is opgemerk dat groei in die ekonomie gelyk is aan die groei in faktorinsette, tesame met multifaktorproduktiwiteit, wat uit arbeids- en kapitaalproduktiwiteit bestaan. Indien die vertoning van hierdie bronne van groei in ag geneem word, is dit nie verbasend dat die groei in vervaardiging so 'n swak vertoning gelever het nie.

Die groei in fabriekswerketal het sedert die middel 1960's gedaal en was in die 1990's selfs negatief, die groei in die vaste kapitaalvoorraad in die fabriekswese het sedert die 1980's gedaal en was in die tweede helfte van die 1980's negatief en die gemiddelde groei in multifaktorproduktiwiteit was vir die periode 1970-95 negatief. Daar is reeds opgemerk hoe belangrik die groei in multifaktorproduktiwiteit is, selfs al het 'n land 'n toename in faktorinsette. In Suid-Afrika se geval was daar 'n baie lae toename en soms selfs afname in faktorinsette. Dit tesame met negatiewe multifaktorproduktiwiteit is 'n groot bron tot kommer.

Om die nywerheidsektor weer op 'n pad van hoë groei te plaas, is dit nodig dat die redes vir bogenoemde probleme geïdentifiseer word en dat dit reggestel word. In die volgende hoofstuk word die regering se poging om hierdie situasie te verbeter, ondersoek.

HOOFSTUK 5

DIE SUID-AFRIKAANSE NYWERHEIDSBELEID

Om die prestasie van die Suid-Afrikaanse nywerheidsektor te verbeter, moet daar aan 'n aantal kernaspekte aandag geskenk word. In Hoofstuk 4 is tot die gevolgtrekking gekom dat die daling in faktorinsette, tesame met negatiewe multifaktorproduktiwiteit 'n groot bron van kommer is. Die sektor ondervind dus nie alleen lae produktiwiteit nie, maar ook 'n gebrek aan werkskepping en vaste investering. Verder is die sektor ook besonder kapitaalintensief en inwaartsgerig. Al hierdie faktore kan deur middel van die regering se nywerheidsbeleid beïnvloed word.

Soos in afdeling 2.4 opgemerk, is die mate waartoe 'n regering in die mark behoort in te meng, 'n bron van dispuut tussen ekonome. Op verskillende tye en in verskillende lande is nywerheidsbeleid gebruik om verskillende doelwitte te bereik. Daar word aanvaar dat die owerheid nie omvattend alle ekonomiese aktiwiteit moet probeer bepaal nie, maar beperk word tot situasies waar markmislukkings 'n sub-optimale opbrengs teweeg bring. 'n Simbiose tussen mark en owerheid is nodig en wat nywerheidsbeleid betref, is 'n effektiewe strategie om beleid op so 'n wyse te koördineer dat die owerheid doeltreffende funksionering van die mark verseker.

Om die Suid-Afrikaanse nywerheidsbeleid te beoordeel, is dit nodig om eers vas te stel wat die doelwitte van die beleid is. Nadat die huidige regering aan bewind gekom het, was daar uit verskillende oorde voorstelle oor die aanpassing van die nywerheidsbeleid. In hierdie hoofstuk word die doelwitte waarna die Suid-Afrikaanse nywerheidsbeleid streef, tesame met die voorstelle wat gemaak is, uiteindelik gebruik in die beoordeling van die huidige beleid.

5.1 DOELWITTE EN KRITERIA VIR DIE BEOORDELING VAN DIE NYWERHEIDSBELEID

Die nuwe demokraties-verkose regering se ekonomiese doelwitte word in die *Growth, Employment and Redistribution*-dokument (GEAR-dokument) uiteengesit. Hierdie

dokument, wat in 1996 die lig gesien het, is aanvullend tot die Heropbou- en ontwikkelingsprogram (HOP) van 1994. In die GEAR-dokument word sekere doelwitte aan die nywerheidssektor gestel, naamlik:

- om 'n bydrae te lewer tot 'n mededingende, vinniggroeiende ekonomie wat voldoende werk vir alle werksoekers skep,
- 'n skerp styging in vaste investering om dit te bewerkstellig en
- nywerheids groei wat sterk op uitvoer groei steun.

Hierdie doelwitte wat in die GEAR-dokument gestel word, verwoord die swakpunte in die nywerheidssektor wat in hoofstuk 4 aan die lig gebring is.

'n Groot probleem in Suid-Afrika is die gebrek aan werkskepping. Weens die kapitaalintensiteit van die nywerheidssektor kan dit in sy huidige vorm nie veel van 'n bydrae op hierdie gebied lewer nie. Wat wel 'n positiewe bydrae tot werkskepping kan lewer is die stimulering van klein- en medium- en mikro grootte ondernemings (die sogenaamde SMME's). Die bevordering van SMME's kan ook 'n rol in die herverdeling van inkome speel.

'n Uitvoeroriëntasie is van groot belang vir toekomstige groei moontlikhede. Die nywerheidsbeleid moet aandag skenk aan 'n wyse waarop die eens inwaartsgerigte ekonomie na 'n uitwaartsgerigte een omvorm kan word. Om die internasionale mark suksesvol binne te dring, is dit belangrik dat die Suid-Afrikaanse produsente mededingend is en om internasionaal mededingend te wees, moet daar aan produktiwiteit aandag geskenk word. Soos in hoofstuk 4 aangetoon, het multifaktorproduktiwiteit die afgelope aantal jare verswak, wat beteken dat uitsette stadiger as insette toegeneem het. So 'n situasie kan nie oor die langtermyn volgehou word nie.

'n Bydraende faktor tot die swak vertoning van produktiwiteit was die gebrek aan vestering. Aangesien kapitaaltoerusting nie voortdurend aangevul en verbeter is nie, moet plaaslike produsente internasionaal met verouderde kapitaaltoerusting meeding. Vaste investering skep produksiekapasiteit vir die toekoms en daar moet maniere gevind word om dié kapasiteit uit te brei. Produksiekapasiteit word ook sterk deur die kwaliteit van arbeid insette bepaal en in dié opsig speel belegging in

menslike kapitaal 'n belangrike rol. Menslike kapitaalvorming het onder die vorige regering op rassegrondslag geskied en het tot gevolg gehad dat 'n groot deel van die werksmag ongeskoold is. Vir 'n produktiewe nywerheidssektor is 'n geskoolde werksmag van groot belang.

Sekere mikro-ekonomiese beginsels is van toepassing in die evaluering van die doeltreffendheid van nywerheidsbeleid. Die eerste en belangrikste vereiste wat aan die beleid gestel word, is dat dit 'n Pareto-doeltreffende toedeling van bronne moet verseker. Daar moet toegesien word dat investeringsbesluite die land se spesifieke toedeling van produksiefaktore weerspieël, naamlik 'n ooraanbod van ongeskoolde en semi-geskoolde arbeid en 'n tekort aan kapitaal en geskoolde arbeid. 'n Suksesvolle nywerheidsbeleid sal dus groter kapitaalproduktiwiteit en groter arbeidsintensiteit bevorder.

Nywerheidsbeleid gaan verder as bloot die bevordering van algehele toedelingsdoeltreffendheid. Nywerheidsbeleid het ook ten doel om die vermoë (*capabilities*) van verskillende insette te verhoog, naamlik dinamiese doeltreffendheid, en ook die bevordering van die doeltreffendheid waarmee hulle gekombineer word, naamlik x-doeltreffendheid [RP 1996: 29-30].

Weens die oopheid van die Suid-Afrikaanse ekonomie en die noodsaaklikheid van mededingendheid in die internasionale mark, kan nie een van bogenoemde beginsels geïgnoreer word nie. Die doeltreffendheid waarmee plaaslike hulpbronne, naamlik arbeid en kapitaal aangewend word, is baie belangrik as basis vir internasionale mededingendheid. Die groter benutting van ongeskoolde arbeid mag byvoorbeeld nie ten koste van produktiwiteit nagestreef word nie, want dan raak die produk onmededingend in die internasionale mark.

Dis moeilik om die omvang en inhoud van nywerheidsbeleid te identifiseer. Byna alle vorme van ekonomiese beleid kan 'n invloed op die nywerheid hê en kan daarom as deel van nywerheidsbeleid geag word. Die sensitiwiteit van nywerheidsukses vir 'n aantal invloede beteken dat beleid wat byvoorbeeld direk of indirek navorsing en ontwikkeling, opleiding en die regionale verdeling van ekonomiese aktiwiteite beïnvloed, deel van nywerheidsbeleid is. Om hierdie rede is dit belangrik om nie 'n vaste of beperkte rol aan nywerheidsbeleid toe te ken nie. Om die sukses van die

nywerheidsbeleid te bepaal, moet die ander beleidsimplikasies ook in ag geneem word. Vir volledigheid word daar dus 'n aantal opmerkings oor Suid-Afrika se mededingingsbeleid gemaak.

5.2 DIE HUIDIGE NYWERHEIDSBELEID IN SUID-AFRIKA OP GROND VAN GESTELDE DOELWITTE

Na die demokratisering van die land was daar veral vier dokumente wat beleidsvoorstelle vir die nywerheidsektor aan die hand gedoen het. Die eerste een, naamlik die Heropbou- en Ontwikkelingsprogram (HOP) van die alliansie tussen die ANC, Cosatu en die Kommunistiese Party, het net voor die eerste demokratiese verkiesing die lig gesien en is as 'n sosio-politieke beleidsdokument aangebied. Die HOP is ook later as beleid deur die veelpartyregering aanvaar. Die ander dokumente is vanuit die sakesektor, naamlik *The formulation of a new industrial policy for South Africa* deur die Suid-Afrikaanse Besigheidskamer (SABEK), die Industrial Strategy Project (ISP) wat deur COSATU geïnisieer is, naamlik *Improving manufacturing performance in South Africa* en die laaste een is voorstelle wat aan die regering gemaak is deur die Presidensiële Kommissie (Arbeidsmarkkommissie) wat ondersoek ingestel het na die arbeidsmarkbeleid, onder die titel *Restructuring the South African Labour Market*. Die Kommissie moes ondersoek instel na die ontwikkeling van 'n omvattende arbeidsmarkbeleid en het Mei 1996 die verslag ter tafel gelê. Weens die ineengevlegtheid van 'n arbeidsmarkbeleid en 'n nywerheidsbeleid, het hulle ook aandag aan 'n nywerheidstrategie geskenk. Die kern van hierdie groepe se voorstelle word vervolgens saamgevat.

In die HOP-dokument word dit ten doel gestel dat heropbou en ontwikkeling moet geskied deur samewerking tussen die staat wat 'n leidende rol speel, 'n vooruitstrewende privaatsektor en die aktiewe samewerking van die gemeenskap. Volgens die dokument moet ongelykhede op alle vlakke van die ekonomie uit die weg geruim word en ruimtelik gebalanseerde nywerheidsontwikkeling moet die konsentrasie in metropolitaanse gebiede verminder. Verder stel die dokument dit ook ten doel dat uitvoernywerhede ondersteun word [RDP 1994: 30-31].

Die ISP¹ het twee sleuteleienskappe van die Suid-Afrikaanse nywerheidsektor geïdentifiseer:

- 'n inwaartse orientasie, ondersteun deur tariewe en subsidies en
- lae vlakke van menslike hulpbronontwikkeling [Joffe, et.al. 1995: 44].

Volgens die dokument is die nywerheidsektor buitengewoon gediversifiseerd weens die inwaartsgerigte nywerheidsontwikkeling wat in 'n heterogene mark plaasgevind het. Weens ekonomiese sanksies het groot konglomerate hulle aktiwiteite op die plaaslike mark gefokus, wat meebring dat baie van hierdie ondernemings 'n wye verskeidenheid verbruiksgoedere, intermediêre en kapitaalgoedere produseer.

Dit is juis om hierdie rede dat die ISP voorstel dat die Suid-Afrikaanse nywerheidstrategie moet verskil van die strategie wat in die oos-Asiatiese NIC's gevolg is. Waar daar in Korea en Taiwan deur nywerheidsbeleid die diversifikasie van nywerhede aangemoedig is, is die Suid-Afrikaanse nywerheidsektor reeds gediversifiseerd. Vir ondernemings om internasionaal meer mededingend te wees, is spesialisasie eerder as diversifikasie van belang [Joffe, et.al. 1995: 44-45].

In die SABEK-dokument word die ontwikkeling van 'n internasionaal mededingende nywerheidsektor as die primêre doel van die nywerheidsbeleid gestel. 'n Verhoging in die hoeveelheid uitvoer hou onmiddellike voordele vir die plaaslike ekonomie in. Aangesien Suid-Afrika weer deel van die internasionale gemeenskap is, moet die beleid in ooreenstemming met internasionale norme en regulasies wees. Die bepalinge van die WTO het belangrike implikasies vir handelsbeleid. Aangesien 'n toename in uitvoer van sulke groot belang is, moet ander beleid, volgens SABEK, in die lig van hierdie doelwit opgestel word.

Verder voer SABEK aan dat die beste bydrae wat nywerheidsbeleid kan maak om die ongelykhede van die verlede reg te stel, is deur die skep van werksgeleenthede, beide in die nywerheidsektor en in ander sektore wat as gevolg van nywerheids groei

¹ In 1991 het COSATU die "Economic Trends Research Group" opdrag gegee om 'n ondersoek te doen na die ontwikkeling van 'n nywerheidstrategie vir die Suid-Afrikaanse vervaardigingsektor. Die "Industrial Strategy Project" oftewel die ISP, het hul navorsing in Januarie 1992 begin en 12 vervaardigingsektore ondersoek.

ontwikkel [SACOB 1993: 13].

Die Arbeidsmarkkommissie (hierna sal slegs na die Kommissie verwys word) is bekommerd oor die hoë vlak van kapitaalintensiteit van die nywerheidsektor. Die voorstelle wat hulle maak, het ten doel om die samestelling van investering en die arbeidsabsorpsiekapasiteit van die sektor te beïnvloed: “A strategy directed at encouraging labour absorbing investment is effectively one that seeks to promote economic growth through measures aimed at increasing the deployment of labour and raising the productivity of capital” [RP 1996: 29].

Die beleidsvoorstelle van die verskillende groepe oorvleuel in baie opsigte, maar weens die verskillende perspektiewe waaruit daar geredeneer word, is daar tog 'n aantal verskille. Die HOP-dokument fokus sterk op die regstelling van ongelykhede van die verlede. Waar SABEK sterk klem lê op groei in die sektor, sonder enige veranderinge aan die magstrukture, fokus die ISP op die strukturele aspekte van 'n nywerheidsbeleid en die verandering in die magsverhoudinge binne die sektor en binne ondernemings [Van Rensburg & Lockwood 1994: 79-80]. Die Arbeidsmarkkommissie lê klem op die doeltreffende toedeling van skaars hulpbronne in 'n ekonomie waar daar 'n oormaat ongeskoolde en semi-geskoolde werkers is en 'n tekort aan kapitaal en geskoolde werkers. Hulle sien die bevordering van produktiwiteit as die hoofdoel van 'n nywerheidstrategie.

Die regering se makro-ekonomiese doelwitte is in die GEAR-dokument uiteengesit. Om die makro-ekonomiese doelwitte te bereik, is daar ook doelwitte aan die nywerheidsbeleid gestel, naamlik werkskepping, hoër investering en 'n groter uitvoergerigtheid. Vervolgens word die huidige nywerheidsbeleid in Suid-Afrika bespreek aan die hand van die doelwitte wat in die GEAR-dokument uitgestip is. Dit word in verband gebring met die voorstelle wat bogenoemde vier dokumente gemaak het.

5.2.1 Werkskepping

Volgens Tabel 1 in afdeling 4.2 het indiensneming in die Suid-Afrikaanse nywerheidsektor altyd teen 'n laer tempo as produksie in die sektor toegeneem.

Gedurende die jare negentig het werksgeleenthede selfs gekrimp. Die feit dat indiensneming in die sektor krimp, is internasionaal nie 'n vreemde verskynsel nie en in die literatuur word daarna verwys as de-industrialisering. Die redes vir de-industrialisering is steeds die onderwerp van debatvoering, maar die belangrikste rede is dat produktiwiteit in die nywerheidsektor vinniger as produktiwiteit in die dienstesektor toeneem².

Weens die swak vertoning in produktiwiteit in Suid-Afrika kan dit dus nie die volle verhaal wees nie. Die aantal werkers in fabriekswese as persentasie van totale nie-landbou indiensname in Suid-Afrika het 'n skrale afname vanaf 30 persent in 1968 tot 28 persent in 1995 getoon³. Die gebrek aan werkskepping in die nywerheidsektor is grootliks 'n weerspieëling van dit wat in die ekonomie as geheel gebeur het. Wat egter in gedagte gehou moet word, is dat 'n uitbreidende nywerheidsektor 'n positiewe invloed op die werkskeppingsvermoë van die res van die ekonomie kan hê. In die Regering se *Employment Strategy Framework* word voorspel dat nie meer as 1 uit elke 4 werksgeleenthede wat geskep word, in die nywerheidsektor geskep word nie, maar dat dit sal lei tot 2 uit die ander 3 werksgeleenthede wat geskep word [RSA 1998(a): 7].

Die redes vir die gebrek aan werkskepping in Suid-Afrika kan onder die volgende punte opgesom word:

- Die onbuigsaamheid van die arbeidsmark.
- Die lae vlakke van investering in die Suid-Afrikaanse nywerheidsektor en veral die wyse waarop hierdie investering plaasgevind het.
- Die lae vlakke van menslike ontwikkeling en ook die rasgebaseerdheid daarvan.

² Die debat word gevoer tussen ekonome wat aan die een kant eksterne faktore aanhang, naamlik die groei in Noord-Suid handel, en aan die ander kant ekonome wat dit aan interne faktore toeskryf, naamlik die toename in produktiwiteit. Rowthorn en Ramaswamy [1998] probeer hierdie twee denkskole bymekaar uitbring deur aan te toon dat die belangrikste invloed van 'n toename in Noord-Suid handel, 'n verdere stimulering van produktiwiteit in die nywerheidsektor van die geïndustrialiseerde lande is.

³ Hierteenoor was die gemiddelde syfers vir die OECD lande vir dieselfde jare 'n krimp van 26 persent tot 17.8 persent [OECD 1997: 43].

Die redes spreek van ondoeltreffendheid. Hier is nie aan die gestelde vereistes van toedelingsdoeltreffendheid en dinamiese doeltreffendheid voldoen nie. Die wyse waarop die investering gedoen is, was nie 'n optimale toedeling daarvan nie en die vermoë van die menslike hulpbron is nie optimaal verbeter nie. In sy verslag is die Arbeidsmagkommissie versigtig om 'n meer buigsame arbeidsmark aan te beveel op grond daarvan dat die buigsamheid "te ver gevoer sal word". Die Kommissie onderskryf die idee van die ILO wat die volgende vorme van sekuriteit voorstel. Arbeidsmarksekuriteit (verskeie geleenthede vir indiensname), indiensnamesekuriteit (beskerming teen die verlies aan indiensname), werksekuriteit (beskerming teen die rondskuif tussen verskillende take en die verlies van werksgebaseerde regte, gesondheid- en veiligheidbeskerming), inkomesekuriteit (beskerming teen die verlaging in inkomste) en die reg op verteenwoordiging [RP 1996: 11].

Die Kommissie se argument is dat werkers bereid is om buigsamheid in die werkplek en lone te aanvaar indien hulle die versekering het dat die regering en werkgevers verbind is tot onbuigsamheid. Hulle bou hul argument op die oos-Asiatiese model van 'n onbuigsame arbeidsmark [RP 1996: 12]. Sedert die Kommissie se verslag verskyn het, het die krake in die oos-Asiatiese model egter na vore gekom, veral in die Suid-Koreaanse *chaibols* waar lewenslange indiensname verseker was. Dis belangrik om 'n gemiddeld te kry tussen werkers wat uitgebuit word (veral in 'n land met hoë werkloosheid) en werkers wat soveel sekuriteit geniet dat daar vir hulle geen aansporing is om te presteer nie.

Die wyse waarop investering plaasgevind het, kan onder andere aan bogenoemde faktor toegeskryf word. Indien die arbeidsmark onbuigsam is, moedig dit kapitaalintensiewe bedrywe aan. 'n Verdere rede vir die kapitaalintensiteit van die nywerheidsektor, is dat die vorige regering onder dreigende handel en finansiële sanksies op nasionale selfonderhouding klem gelê het⁴. Die investering wat hieruit voortgevloei het, was in kapitaalintensiewe subsektore en prosesse, eerder as in ligte, arbeidsintensiewe nywerhede. Die stroomaf nywerhede, wat meestal meer arbeidsintensief was, is onderontwikkeld [Joffe, et.al. 1995: 16-17].

⁴ Kyk afdeling 3.3.2

Die Arbeidsmarkkommissie sien ook die oorheersing van groot kapitaalintensiewe nywerhede as 'n struikelblok vir werkskepping. Die Kommissie het 'n aantal subsektore geïdentifiseer waarin daar, relatief tot hul internasionale mededingers "onderinvesteer" is. Voorbeelde hiervan is almal arbeidsintensiewe sektore, naamlik klerasie-, skoeisel- en meubelsektore. Die oorheersing van kapitaalintensiewe sektore het belangrike gevolge vir die arbeidsmark, want om een werksgeleentheid in die chemiese bedryf te skep, word R353 000 (1990 pryse) benodig, terwyl slegs R2 700 (1990 pryse) vir een werksgeleentheid in die klerebedryf benodig word [RP 1996: 31-32]. Die wyse waarop investering gedoen word, is geweldig belangrik in die proses van werkskepping.

Om te verseker dat investerings in lewensvatbare, welvaartskeppende indiensneming realiseer, doen SABEK die volgende voorstelle aan die hand:

- Alle regeringsregulasies wat die vermoë van entrepreneurs beperk om nuwe besighede te begin en werk te skep, moet geïdentifiseer en aangepas word.
- Aangesien die meeste werkskepping van klein besighede en nuwe nywerhede kom, moet die strukture tot so 'n mate aangepas word dat daar makliker toegang tot finansiering, intermediëre insette, bemaking, verspreiding en opleiding is. Die beskikbaarheid van waagkapitaal en bestuursondersteuning is van die belangrikste beperkings wat hierdie nywerhede ondervind.
- Die beleid moet aandag skenk aan die behoefte vir toepaslike en relevante tegnologie vir die skep van werksgeleenthede [SACOB 1993: 16-17].

Die ISP beveel aan dat daar groter klem op die stroom-af prosessering (m.a.w. veredeling) van natuurlike hulpbronne gelê moet word. Die prosessering van natuurlike hulpbronne is tans stroom-op gekonsentreerd⁵ [Joffe, et.al. 1995: 31-32]. Die Arbeidsmarkkommissie, daarenteen, is gekant teen die veredeling van natuurlike hulpbronne aangesien groot kapitaalinvesterings in hierdie projekte gemaak word, sonder dat daar veel werksgeleenthede per eenheid kapitaal daardeur geskep word. Die Kommissie is nie teen alle vorme van veredeling gekant nie, maar voer aan dat die beskikbaarheid van 'n sekere mineraal nie noodwendig 'n aanduiding van die komparatiewe voordeel van die verdere prosessering daarvan is nie. Die Kommissie

⁵ Kyk afdeling 5.2.3 vir die belastingvakansieskema wat stroom-af prosessering moes aanmoedig, maar tans weer onder hersiening is.

beveel dus aan dat elke veredelingsprojek op dieselfde wyse as enige ander projek geëvalueer moet word. Indien die impak van die veredeling nie positief op die algehele ekonomiese prestasie is nie, moet dit vermy word [RP 1996: 37].

Wat wel 'n positiewe bydrae tot indiensnemingsyfers kan lewer, is hulp vir die ontwikkeling van klein- en medium- en mikro-grootte ondernemings (SMME's)⁶.

Die Arbeidsmarkkommissie, die HOP en die ISP sien die beperkinge op die ontwikkeling en uitbreiding van SMME's as 'n ernstige struikelblok vir werkskepping.

Die Kommissie en die ISP lê klem op 'n aantal van hierdie struikelblokke:

- 'n swak mededingingsbeleid wat min doen om ekonomiese konsentrasie te beperk en wat die mark vir nuwe toetreders ontoeganklik maak,
- die staat wat in sy aankope groot gevestigde ondernemings bo kleiner ondernemings en nuwe toetreders bevoordeel het,
- uitvoerinsentiewe wat sydig was teen klein ondernemings,
- gebrek aan krediet,
- swak infrastrukturele ondersteuning aan SMME's en
- 'n opleidingstelsel wat eksklusief fokus op formele ambagte en wat klein entrepreneurs verhoed om formele opleiding te gee of te ontvang [RP 1996: 35, Joffe, et.al. 1995: 74-75, RDP 1994: 32].

Beide die Kommissie en die ISP beveel aan dat die mededigingsraad aandag skenk aan vertikaal-geïntegreerde eienaarskap tussen produsente, verskaffers en verbruikers⁷. Die ISP beveel verder aan dat aandag geskenk moet word aan die integrasie van SMME's in internasionale handel. Uitvoerinsentiewe en –subsidies moet aangepas word om dit meer toeganklik vir SMME's te maak [Joffe, et.al. 1995: 76-77]. Beide hierdie kwessies word in die Witskrif⁸ oor klein besighede in Suid-Afrika aangespreek.

⁶ Mikro-ondernemings val meestal buite die bestek van nywerheidsontwikkeling aangesien die informele sektor slegs as 'n oorlewingsektor beskou word. Vir die doeleindes van die studie word daar na SMME's verwys, aangesien die toepaslike beleid meestal ook op mikro-grootte ondernemings van toepassing is.

⁷ Kyk afdeling 5.3.1 vir 'n bespreking van Suid-Afrika se mededingingsbeleid.

⁸ The White Paper on National Strategy for the Development and Promotion of Small Business in South Africa, 1995.

'n Aantal voorstelle word in die Witskrif aan die hand gedoen oor die wyse waarop die regering ondersteuning aan SMME's kan bied:

- Die vereenvoudiging van regulasies. Dit is die regering se taak om toe te sien dat wetgewing en regulering nie 'n beperkinge op die toegang van SMME's tot die besigheidsektor moet wees nie. Dit is die taak van die Departement van Handel en Nywerheid, tesame met die Raad op Mededinging om regulasies te monitor en, indien nodig, veranderinge aan te bring.
- Die beperking op toegang tot toepaslike, relevante en verstaanbare inligting en advies is een van die grootste probleme waarmee klein ondernemings te kampe het. Weens diskriminasie in die verlede is die probleem die grootste onder swart entrepreneurs. Die regering stel dit ten doel om inligting en advies, waar nodig, beskikbaar te stel.
- Toegang tot bemaking en die verkryging van insette
- Toegang tot finansiering
- Die verskaffing van fisiese infrastruktuur
- Opleiding in entrepreneurskap en bestuursvaardighede is krities vir die oorlewing van enige besigheid
- Arbeidsverhoudinge en die arbeidsomgewing binne klein besighede is dikwels meer kompleks as wat verwag word. Arbeiders het 'n groot invloed op die mededingendheid van die klein besigheid en met deelnemende bestuur kan produktiwiteit positief beïnvloed word.
- Toegang tot toepaslike tegnologie, nie alleen gesofistikeerde tegnologie nie, maar ook tegnologie wat op die spesifieke onderneming van toepassing is
- Aanmoediging van samewerking tussen verskillende SMME's, nasionaal sowel as internasionaal
- Gedifferensieërde belasting en ander finansiële insentiewe om die herinvestering van winste aan te moedig [WPA 1995: 26-40]

Dit word wyd aanvaar dat SMME's 'n belangrike bydrae tot die skep van werkseleenthede en welvaart kan lewer. 'n Bewys hiervan is die groot hoeveelheid regerings wat SMME's ondersteun en is die neiging in Suid-Afrika in ooreenstemming

met dit wat internasionaal waargeneem word. 'n Groot bydrae wat regerings in die OECD lande tot SMME's lewer, is om entrepreneurskap te ontwikkel en finansiële ondersteuning te verskaf [OECD 1994: 43].

In die begrotingsjaar 1996/97 het die Departement van Handel en Nywerheid die ondersteuning vir SMME's heelwat verander deur drie nuwe organisasies te stig en finansiël te onderhou, naamlik die *National Small Business Council*, *Ntsika Enterprise Promotion Agency* en *Khula Enterprise Finance*.

Die NSBC is gestig met die doel om die belange van die SMME's te bevorder en om voorstelle aan die regering te doen rakende beleid wat SMME's beïnvloed.

Ntsika is gestig met die doel om die ontwikkeling van opleidingskapasiteit te ondersteun, dienslewering aan SMME's te verbeter, ondersteuning te gee aan minderbevoorregte groepe, om die verhoudinge tussen SMME's, die regering en die besigheidsektor te versterk, en om toegang tot inligting te vergemaklik [RSA 1998(a): 8].

Khula is gestig met die doel om die beskikbaarheid van finansiering aan SMME's te verbeter deur 'n deel van die risiko en kostes van privaat investerings in SMME's te absorbeer. Die *Standard Scheme* waarborg tot 60 persent van lenings met 'n maksimum waarde van R6 miljoen wat banke aan SMME's toestaan. Die *Emerging Entrepreneur Scheme* waarborg tot 75 persent van lenings met 'n maksimum van R75 000 wat banke aan SMME's toestaan [DTI 1988: 89-91].

Ongelukkig het daar nog min gekom van die ambisieuse planne om 'n sterk SMME sektor te ontwikkel. Die drie pilare waarop die regering se strategie berus het, naamlik die NSBC, Khula en Ntsika ondervind heelwat probleme en die NSBC is in Junie 1998 insolvent verklaar na aanleiding van finansiële wanbestuur. Die koördinerende rol wat die NSBC vervul het, het dus heeltemal verdwyn.

Deel van Khula se probleme is dat dit as 'n groothandel finansierder optree deur waarborge aan banke te verskaf om lenings aan hoë risiko SMME's te maak. Die sukses van Khula is dus onderhewig aan die lenings wat banke aan SMME's maak. Ntsika se probleme is ook te wyte aan wanbestuur van fondse. 'n Nuwe uitvoerende

hoof is in Mei verlede jaar aangestel en dit kom voor asof sake nou meer glad verloop.

Al hierdie probleme het met groot koste gepaard gegaan. Om te verseker dat bronne nie vermors word nie, moet die gebruik daarvan voortdurend aan evaluering blootgestel word. In April 1998 het die *Business Day* berig dat Ntsika is die drie jaar van sy bestaan nog nie 'n jaarverslag gepubliseer het nie⁹ [Singh 1998]. Dis jammer dat die Departement van Handel en Nywerheid nie die gebrek aan 'n jaarverslag vroeër as 'n aanduiding van wanbestuur kon identifiseer nie.

Die derde aspek rondom werkskepping in Suid-Afrika handel oor die kwalitatiewe sy daarvan, naamlik die onderwys en opleiding van die werksmag. Weens die rasgebaseerdheid van opleiding onder die apartheidsregering, is daar 'n groot tekort aan geskoolde arbeid in Suid-Afrika. In die *World Competitiveness Report* van 1997 word Suid-Afrika as laaste uit 46 middel-inkome lande georden volgens die beskikbaarheid van geskoolde arbeid.

'n Verdere probleem is dat onder die hoë vlakke van werkloosheid wat reeds 'n geruime tyd deel van die Suid-Afrikaanse ekonomie is, die werkloos hul vermoë wat hulle gehad het, weens tegnologiese vooruitgang verloor het.

Die opleiding van die werksmag is ook belangrik vir die suksesvolle gebruik van tegnologie. Hoe beter die werkers opgelei is, hoe makliker sal hulle by gesofistikeerde tegnieke kan aanpas [Ergas 1987: 491].

Om die vermoë van die werksmag te verbeter is dit nie slegs 'n spesifieke nywerheid of sektor wat bevoordeel word nie, maar die voordeel word eerder horisontaal in die ekonomie versprei. Daardie nywerhede wat die verbeterde produksiefaktor die beste aanwend, sal die voordeel van die verbetering kry. Arbeid is die produksiefaktor wat die minste mobiel is en dus die meeste by kwaliteitverbetering sal baat [Audretsch 1993: 296-297].

⁹ Op daardie stadium was die jaarverslag by die drukker.

Die kombinasie van apartheid en 'n inwaartse nywerheidstrategie het 'n ongebalanseerde menslike hulpbronontwikkelingstrategie tot gevolg gehad. Daar was tersiëre opleiding vir 'n klein minderheid van bestuurders en professionele persone en die massa moes vaardighede op 'n informele wyse aanleer. Nie alleen het die apartheidsregering in gebreke gebly om die nodige opleiding aan die massas te verskaf nie, maar die privaatsektor het ook baie min aan opleiding en ontwikkeling spandeer. In Suid-Afrika word gemiddeld 1 persent van 'n onderneming se betaalstaat aan opleiding gespandeer, terwyl die ooreenstemmende syfer vir OECD lande tussen 4 en 7 persent is [PR 1996: 41]. Verdere stuikelblokke waaraan aandag geskenk moet word, volgens die ISP, is die klein hoeveelhede matrikulante wat wiskunde en wetenskap slaag en die stelsel dat slegs formele ambagsopleiding nasionaal erken word [Joffe, et.al. 1995: 85-86].

In Oktober 1997 het die vier partye van NEDLAC¹⁰ onderhandelinge begin oor die wetgewing rakende die ontwikkeling van vaardighede. Die onderhandelinge is in Februarie 1998 afgesluit en die wetgewing is gedurende die 1998 parlementêre sessie ter tafel gelê en maak voorsiening vir leierskapsopleiding in die vorm van teoretiese opleiding sowel as die verkryging van gestruktureerde werksondervinding. Die finansiering van die ontwikkeling sal gedoen word uit 'n heffing op die betaalstate van sekere sektore. 'n *National Skills Fund* en *Sectoral Education and Training Authorities* sal gestig word om aandag te skenk aan nasionale opleidingsbehoefte¹¹ [NEDLAC 1998: 3].

Die belangrikste instrumente waaroor die Departement van Handel en Nywerheid beskik om menslike hulpbronontwikkeling te ondersteun, is THRIP¹², Ntsika Enterprise ondersteuningsprogramme¹³ en die "Duty Credit Certificate Scheme" (DCCS)¹⁴ vir die klere en tekstielsektore.

¹⁰ Die regering, besigheid, arbeid en die gemeenskap

¹¹ Daar kon nie vasgestel word of hierdie twee aksies reeds in werking gestel is nie. Die geskooldheid van die werksmag het ook 'n belangrike invloed op die produktiwiteit van die nywerheidssektor en word daarom in groter besonderhede in afdeling 5.2.2 bespreek.

¹² Kyk afdeling 5.2.4 vir 'n verdere bespreking van THRIP.

¹³ Ntsika ondersteun SMME-entrepreneuropleidingsprogramme finansieel en is reeds in die afdeling bespreek.

¹⁴ Om vir die DCCS te kwalifiseer moet die betrokke nywerheid ten minste 2 persent van sy

Die apartheidsregering het nie alleen die fondse wat vir opleiding beskikbaar was, oneweredig verdeel nie, maar werksreservering was vir 'n baie lang tyd ook deel van die beleid. Beide oneweredige spandering aan opleiding en werksreservering het 'n baie skewe verdeling volgens ras in die arbeidsmag veroorsaak. Om dit reg te stel, maak die regering in die *Employment Equity Bill* [RSA 1998(b)] vir regstellende aksie voorsiening. Die doel van die beleid is tweeledig, naamlik gelyke geleentheid aan alle werkers en regstellende aksie om die ongelykhede van die verlede reg te stel [RSA 1998(b): 12].

Die wet plaas 'n redelike administratiewe las op werkgewers en in die geval waar 'n SMME nie oor 'n menslike hulpbronde afdeling beskik nie, kan dit 'n groot stremming op die entrepreneur plaas. Uiteindelik sal dit werkskepping vertraag. Daar word ook 'n administratiewe las op die regering geplaas. Om so 'n wet te laat slaag, moet dit gemonitor en afgedwing word en daar moet besluit word of die koste hiervan geregverdig is.

In 'n poging om die werkloosheidsprobleem in Suid-Afrika te verlig, is dit dus van die uiterste belang dat daar aandag geskenk word aan die onbuigzaamheid van die arbeidsmark, die wyse waarop investering plaasvind, en die opleiding van werkers. 'n Proses wat verwant is aan die opleiding van werkers, is die uittog van opgeleide persone uit die land uit. Dit is nie alleen belangrik om persone op te lei nie, maar dis ook belangrik om die reeds opgeleide persone te behou. Die hoë vlakke van misdaad en regstellende aksie is seker van die belangrikste redes waarom Suid-Afrikaners emigreer.

5.2.2 Uitvoergerigtheid

Nywerheidsbeleid is tot so 'n mate met Handelsbeleid ineengevleg dat die twee nie in afsondering van mekaar bespreek kan word nie. Nywerheidsbeleid en handelsbeleid is vertakings van mikro-ekonomiese beleid, gerig op die beïnvloeding van relatiewe pryse (goedere en produksiefaktore) om bronne van minder na meer produktiewe

aanwendings te kanaliseer. Handelsbeleid beïnvloed pryse by die grens van die land; die res is nywerheidsbeleid. Omdat nywerheids- en handelsbeleid so nou verwant is, word die twee oor dieselfde kam geskeer deur die algemene verwysing na handels- en nywerheidsbeleid.

Die belangrikheid van 'n uitwaartsgerigte handelsbeleid kan nie oorbeklemtoon word nie. Navorsing toon dat lande met 'n uitwaartse orientasie ekonomies beter presteer as lande met 'n inwaartse handelsbeleid en selfs al onderskryf mens nie die idee dat uitvoergerigtheid per se noodsaaklik vir ekonomiese groei is nie, bly dit vanuit 'n alternatiewe perspektief belangrik. Groei vereis kapitaalvorming, wat lei tot 'n styging in die vraag na intermediêre insette. Hierdie insette kan slegs ingevoer word indien daar uitvoer bestaan om dit te finansier. Vir Suid-Afrika is daar 'n aantal probleme wat reggestel moet word alvorens die internasionale mark suksesvol binne gedring kan word.

Nywerheidsontwikkeling in Suid-Afrika het in die verlede oorwegend op grond van invoervervanging plaasgevind. Nywerhede het beskerming geniet onder die sogenaamde infant-industriëbenadering wat nuwe nywerhede teen internasionale mededinging beskerm het, sonder om hulle aan te moedig om uit te voer. Hierdie vorm van beskerming het hoë kostes vir die Suid-Afrikaanse ekonomie ingehou, aangesien dit nie tydelik was nie en daar geen aansporing was om bronne optimaal toe te deel nie. Daar is misluk in die ekonomiese vereiste van toedelingsdoeltreffendheid.

'n Verdere koste was die uitvoersubsidies wat aan nywerhede toegestaan is in 'n poging om hul internasionale mededingendheid te verhoog. Hierdie ondersteuning is nie meer onder die reëls van die Wêreld Handelsorganisasie (WHO) toelaatbaar nie.

'n Laaste probleem is dat die vervaardigingsektor steeds 'n netto gebruiker van buitelandse valuta is en op die valutaverdienste van die primêre sektor steun. Ekonomiese groei word telkens aan bande gelê deur 'n betalingsbalansbeperking en 'n toename in uitvoer sal help om hierdie probleem te oorkom¹⁵ [Joffe, et.al. 1995: 23].

¹⁵ Kyk afdeling 4.6 vir meer besonderhede oor Suid-Afrika se uitvoerprestasie.

Om die probleme van die verlede reg te stel, is 'n heroorweging van die handelsbeleid noodsaaklik. Die eerste ontwikkeling wat 'n verandering genoodsaak het, was die ondertekening van die Marrakesh Ooreenkoms as deel van die WHO se poging om internasionale handel te liberaliseer. Hierdie ooreenkoms het 'n afskaling van invoertariewe en die verwydering van uitvoersubsidies teweeg gebring [Joffe, et.al. 1995: 56]. Indien die Suid-Afrikaanse nywerhede sonder subsidies internasionale markte suksesvol wil binnedring, is dit noodsaaklik dat die mededingingsvermoë van die sektor versterk word.

Plaaslike nywerhede moet hul mededingendheid verhoog, beide in die binnelandse en buitelandse markte. Indien handelsliberalisering groter uitvoer tot gevolg het, sal dit noodwendig ook 'n verhoging in invoer veroorsaak. Beide hierdie faktore plaas druk op die binnelandse produsente om meer produktief te wees en om hul produktiwiteit in lyn met dié van hul grootste handelsvennote te bring. Indien hierdie proses nie deur 'n produktiwiteitsverhoging voorafgegaan word nie, sal baie ondernemings genoodsaak word om produksie te staak [Joffe, et.al. 1995: 24-25].

Die grootste struikelblok in die weg van 'n produktiwiteitsverhoging, is die vlak van onderwys en opleiding van die werksmag en 'n gebrek aan die nodige vaardighede wat daarmee saamhang¹⁶. Vir 'n werker om produktief te wees, is opleiding vir die betrokke werk nodig, asook die vaardighede om die kapitaal produktief te benut. Die lae vlak van produktiwiteit het te doen met die ondoeltreffendheid waarmee die hulpbronne gekombineer word, dit wil sê daar is 'n gebrek aan x-doeltreffendheid in die nywerheidsektor.

Dit is nie alleen arbeidsproduktiwiteit waaraan aandag geskenk moet word nie, maar so ook die swak vertoning van kapitaalproduktiwiteit¹⁷. Om kapitaalproduktiwiteit te verbeter moet onder andere aan die volgende faktore aandag geskenk word. Die verbetering van die menslike hulpbron, die verbetering van die tegnologiese vermoë van die sektor en die verbetering van die eksterne omgewing van die onderneming. Voorbeelde van die eksterne omgewing is die kosteverhogende effek van tariewe op

¹⁶ Die opleiding van die werksmag is reeds in afdeling 5.2.1 bespreek.

¹⁷ Die lae vlakke van investering word in afdeling 5.2.3 bespreek.

insette¹⁸, 'n verbeterde vervoer-infrastruktuur, die beskikbaarheid van materiaal en vervaardigede insette, bemarking, verspreiding en die vervoer van vervaardigde produkte en meer inligting rakende oorsese markte [Joffe, et.al. 1995: 21-22, SACOB 1993: 14-16].

Die regering ondersteun tans uitvoerbevordering volgens die volgende drie skema's. Die eerste is die Uitvoerfinansiering Waarborgskema vir kapitaalprojekte. Hierdie skema is spesifiek vir SMME's wat hul uitvoerpotensiaal verder wil bevorder [DTI 1998: 99-100].

Die volgende skema is die Uitvoerbemarkingsondersteuning skema (EMA). Die doel van hierdie skema is om uitvoerders te kompenseer vir die koste wat aangegaan is in die ontwikkeling van nuwe uitvoermarkte deur persoonlike kontak met potensiële kliënte in die internasionale mark. 'n Totaal van 15 internasionale sendings is finansieel deur die Departement in 1996 ondersteun, in vergelyking met die 3 van 1995. Die toename in die getal is 'n aanduiding van die mate waartoe uitvoerders van die geleenthede in die internasionale mark bewus raak. Die sektore wat die beste verteenwoordig was in hierdie sendings is die relatief meer arbeidsintensiewe sektore en produkte met 'n hoër toegevoegde waarde, soos voedsel en drank, chemikalië, rubber en plastiekprodukte, tekstiele, klerasie en leër, hout en houtprodukte, en masjinerie en toerusting. Die Departement van Handel en Nywerheid probeer om SMME's en voorheen benadeelde uitvoerders op hierdie sendings te betrek [DTI 1998: 100-102].

Die laaste skema maak voorsiening vir ekonomiese verteenwoordigers van die Departement in verskeie internasionale markte en hulle taak is om uitvoergeleenthede waarin Suid-Afrika 'n mededingende, komparatiewe of tegnologiese voordeel het, te identifiseer. Hierdie geleenthede word deur middel van seminare en werksinkels aan uitvoerders bekend gestel [DTI 1998: 102-105].

Die pogings van die regering word ook deur semi-staatsorganisasies, soos byvoorbeeld die Nywerheidsontwikkelingskorporasie en die Kredietwaarborg

¹⁸ Die hoeveelheid tariewe en koerse het al heelwat verminder onder die vereistes wat die Marakesh ooreenkoms en lidmaatskap van die WHO stel. Kyk afdeling 3.3.4 vir volledigheid.

Versekeringsmaatskappy, ondersteun. Die NOK probeer met sy *World Player* skema internasionale mededinging bevorder deur die finansiering van vaste bates teen lae rentekoerse vir nywerhede wat deur die daling in tariefbeskerming beïnvloed word [IDC 1998a]. Die NOK verskaf ook finansiering teen lae rentekoerse vir die bevordering van uitvoer, deur die *LIFE scheme*. Hierdie skema is beskikbaar aan nyweraars wat nuwe of addisionele kapasiteit skep waarvan ten minste 60 persent van die verkope uitgevoer word, 'n sekere hoeveelheid werksgeleenthede skep, ekonomiese meriete het en waar die eienaar 30 persent tot die totale uitbreiding bydra [IDC 1998b].

In Junie 1998 het die Direkteur Generaal van Handel en Nywerheid, dr Z Rustonjee sy teleurstelling uitgespreek met die gebrek aan belangstelling wat uitvoerders in ondersteuningskema's toon. Hy skryf dit daaraan toe dat die privaatsektor nog nie die waarde van uitvoer begryp nie. 'n Alternatiewe rede vir die gebrek aan belangstelling, is dat die Departement nie genoeg doen om sy hulpskema's aan die privaatsektor bekend te stel nie. Indien die hulpskema's onduidelik is of die aansoekproses te ingewikkeld, sal dit nie die nodige ondersteuning vanuit die privaatsektor kry nie, want dan raak die koste om inligting te versamel te hoog in verhouding tot die hulp wat ontvang word.

Wat die vraagkant van internasionale handel betref, moet die hoeveelheid beskikbare markte uitgebrei word. Die Department van Handel en Nywerheid doen dit deur Suid-Afrika se ekonomiese integrasie in Suidelike Afrika en deur bilaterale en multilaterale ekonomiese verhoudinge.

Die integrasie in Suidelike Afrika geskied aan die hand van SACU heronderhandelings, die SADC handelsprotokol en SDI¹⁹ investeringsprojekte. Die doel daarvan is om 'n vooruitstrewende streek te ontwikkel wat die plaaslike ekonomie sal bevoordeel deur 'n mark vir nywerheidsuitvoer te verskaf en migrasie te verhoed. Aspekte van die huidige onderhandelings sluit die volgende in:

- onderhandelinge vir 'n Vrye Handelsgebied in SADC
- die proses van liberalisering om verdere integrasie tussen sub-groepe van lande in die streek toe te laat

¹⁹ Spatial Development Initiative

- die integrasie van handel word aan nywerheidsherstrukturering in die streek en die lok van nuwe investering gekoppel
- die gesamentlike monitering van die doeanebeheer om te verseker dat die streek nie oorval word met onwettige invoer nie
- hulp aan die mins ontwikkelde lande (LDC's) in die streek [DTI 1998: 106-107].

Suid-Afrika neem ook deel aan prominente multilaterale ekonomiese organisasies. Hiervan getuig die deelname aan die "Ninth United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD IX) in Midrand in April 1996²⁰ en deelname aan die eerste Wêreld Handelsorganisasie (WTO) se "Ministerial Conference" in Singapore in November 1996.

Gedurende 1996 het Suid-Afrika op die gebied van bilaterale handelsooreenkomste 'n hele aantal suksesse gehad. Die suksesse kan waargeneem word in die groter toeganklikheid wat daar vir Suid-Afrika in sekere uitvoermarkte was²¹ [DTI 1998: 111].

Om die afdeling oor 'n uitvoeroriëntasie af te sluit, word daar net kortliks na die teikening (*targeting*) van nywerhede²² verwys. In die suksesvolle oos-Asiatiese NIC's het spesialisasie plaasgevind deur sekere uitvoer nywerhede te teiken om internasionale oorheersing in die betrokke veld te verkry. In Suid-Afrika het die vorige regering sekere nywerhede geteiken, maar nie om internasionale oorheersing te bewerkstellig nie, maar om strategiese doelwitte te bereik. Hierdie teikening het tot 'n groot aantal kapitaalintensiewe nywerhede gelei.

Om die oos-Asiatiese resep op die Suid-Afrikaanse ekonomie toe te pas, kan eerder negatiewe as positiewe gevolge vir die ekonomie inhou. Die huidige omstandighede binne die nywerheidsektor in Suid-Afrika verskil drasties van die wat in die oos-

²⁰ By hierdie konferensie het UNCTAD herstrukturering ondergaan om dit meer relevant vir ontwikkelende lande te maak. UNCTAD wil ontwikkelende lande integreer in die wêreld ekonomie deur die bevordering van handel, investering en die vloei van tegnologie [DTI 1998: 108].

²¹ Kyk Tabel 13, Afdeling 4.6

²² Onder teikening word bedoel die beskikbaarstelling ekstra bronne aan voorafbepaalde sektore.

Asiatiese lande gegeld het. Suid-Afrika het reeds 'n gediversifiseerde nywerheidsbasis en daar is geen behoefte om nuwe subsektore vanaf niks te ontwikkel nie. Verder beskik die land ook nie oor dieselfde standaard van owerheidstrukture wat nodig was om die proses suksesvol in die oos-Asiatiese lande deur te voer nie [Joffe, et.al. 1995: 35]. Die huidige ekonomiese krisis in oos-Asië het in elk geval die sukses van die beleid 'n ernstige knou toegedien²³.

5.2.3 Vaste Investering

Vaste investering speel 'n belangrike rol in die ekonomie aangesien dit produksie sowel as indiensname beïnvloed. Dit lei tot kapitaalakkumulering, met ander woorde die hoeveelheid kapitaaltoerusting wat 'n land se potensiële produksie beïnvloed en ekonomiese groei in die langtermyn bevorder.

Investering weerspieël 'n geleentheidskoste om die fondse aan 'n spesifieke projek toe te wys. Hierdie geleentheidskoste kan op twee, verwante wyses gemeet word. Die eerste is die verwagte opbrengs op die investering (ROI), teenoor 'n alternatiewe investering. Vir 'n onderneming om te investeer, moet daar die vooruitsig wees om 'n wins op die investering te realiseer, met ander woorde die investering moet dit vir die onderneming moontlik maak om meer van sy produk te verkoop. Verwagtinge speel dus 'n baie sterk rol.

Wat nou verwant is aan die ROI, is die koste van investering en die toepaslike belastingkoers. Kapitaalvoorraad word meestal uit lenings gefinansier en daarom speel die rentekoers 'n belangrike rol in die koste. Belastingverskille tussen lande kan ook die koste van investering beïnvloed omdat dit na-belaste opbrengs beïnvloed [Northcott 1992:76-78, 88].

Die kommerwekkende lae vlakke van investering in die nywerheidssektor is reeds in hoofstuk 4 bespreek. In die HOP-dokument word die verhoging van netto nasionale investering as een van die hoofdoelwitte van hul nywerheidsstrategie gestel. Volgens hulle sal totale investering verhoog indien daar 'n verhoging in openbare sektor

²³ Kyk afdeling 2.4 vir meer besonderhede.

investerings is en die rentekoers as insentief gebruik word [RDP 1994: 30]. Beide hierdie voorstelle is 'n rede tot kommer. Die onproduktiwiteit van openbare sektor investering is reeds in hoofstuk 4 bespreek, terwyl die rentekoers te alle tye die ware koste van kapitaal moet weerspieël. Dit is egter so dat hoë reële rentekoerse 'n struikelblok in die weg van hoër investering is. Die reële rentekoerse in Suid-Afrika is ongeveer 10 persent terwyl die belangrikste mededingers 'n koers van tussen 2 – 5 persent het [Hartley 1998a].

Die ISP beveel aan dat staatsondersteunde nywerheidsontwikkelingsfinansiering wat deur die NOK geadministreer word as katalisator vir privaatinvestering moet dien. Die ISP besef egter dat privaat investering 'n funksie is van 'n groot aantal politieke en makro-ekonomiese faktore wat nie deur nywerheidsbeleid beïnvloed kan word nie [Joffe, et.al. 1995: 19].

Die grootste beperking op investering is die waargenome risiko om besigheid in Suid-Afrika te doen. Misdaad, sosiale onstabiliteit en die politieke veranderinge het alles bygedra tot 'n versigtigheid om in Suid-Afrika te investeer, deur die plaaslike sowel as die internasionale gemeenskap. Die mededingendheid van die ekonomie word negatief beïnvloed indien goedere geroof word of as werkers misdaad in hul gemeenskappe ervaar, terwyl witboordjie misdaad en bedrog die ekonomie van belangrike bronne ontnem. Die negatiewe publisiteit wat met 'n moord op 'n toeris die wêreld ingestuur word, maak die land eenvoudig minder aantreklik. Die negatiewe persepsie wat by investeerders ontstaan is geweldig nadelig vir die land [RSA 1998(a): 2].

Daar is 'n aantal wyses waarop die regering tans investering aanmoedig. Aan die einde van 1996 het die regering 'n belastingvakansieskema onder afdeling 37h van die Inkomstebelastingwet van 1962 (gewysig) ingestel. Die skema behels 'n zero belastingkoers vir tot 3 twee-jaar periodes vir vervaardigers wat aan sekere kriteria voldoen. Die hoof oogmerk van die skema is die bevordering van internasionale mededingendheid en is ten gunste van arbeidsintensiewe bedrywe en plaas ook sterk klem op regionale- en korridorontwikkelings²⁴. Aansoeke word deur die Regionale Nywerheidsontwikkelingsraad geëvalueer en kwalifiserende nywerhede

²⁴ Die skema het die Regionale Nywerheidsontwikkelingskema vervang.

sal die voordeel van die belastingvakansie ontvang, terwyl nuwe nywerhede ook vir versnelde depresiasie kwalifiseer. Die doel van die versnelde depresiasie belastingvoordeel is om nywerhede se vermoë om internasionaal mededingend te wees, te verhoog. Hierdie skema is deel van die regering se verskuiwing van vraagkant inmenging na aanbodkantondersteuning [Weekly Mail & Guardian 1996].

Die belastingvakansieskema het in die vier jaar van sy bestaan teleurstellend min aansoeke ontvang. Vanaf die instelling daarvan in 1994 het dit tot middel 1998 tot investering van R1,7 biljoen bygedra, terwyl die RIDP vir 1994 tot 1996, toe dit uitgefaseer is, R2,7 biljoen se investering aangemoedig het. Alhoewel bogenoemde skema, tesame met die versnelde depresiasie toegewing, buitelandse investering moes aanmoedig, was die meeste investering wat sedert 1994 gedoen is, as gevolg van privatiserings deur die regering [Cohen & Dlodlu 1998]. SABEK skryf die min aansoeke toe aan die moontlikheid dat die voordele wat dit bied nie voldoende is om ander negatiewe faktore uit te kanselleer nie, veral aangesien die meeste van hierdie nywerhede in elk geval die belastingpligtig in die eerste aantal jare van produksie sal wees nie [SACOB 1998: 6-7]. In 'n poging om die belastingvakansieskema vir meer nywerhede toeganklik te maak, is die Departement van Handel en Nywerheid in die proses om veranderinge aan die vereises aan te bring.

Cosatu kritiseer hierdie skema omdat dit nog weinig tot werkskepping bygedra het en bloot werkseleenthede verplaas. Dit gebeur omdat die nywerhede wat die belastingvoordeel ontvang hul mededingers, wat nie die voordeel ontvang nie, uit die mark kan forseer. Op hierdie wyse gaan werkseleenthede verlore, belastinginkomste daal en dit plaas groter druk op die begrotingstekort [Hartley 1998b].

Die koördinerings van die regering se investeringsbevordering word op twee wyses gedoen. Die eerste is deur 'n komitee (Cabinet Investment Committee – CIC)²⁵ onder voorsitterskap van die Minister van Handel en Nywerheid. Die doel van die CIC is die opsporing en koördinerings van nasionale investerings in infrastruktuur en produksie-aktiwiteite en om alle beperkinge op moontlike investerings te verwyder [DTI 1998: 86].

²⁵ Die CIC is in Januarie 1997 in die lewe geroep.

Gegewe die dringendheid en hoë prioriteit van investerings in produksie in Suid-Afrika, is 'n nuwe nasionale liggaam geskep met die doel om investerings aan te moedig, nl Investment South Africa (ISA). Dit is 'n inklusiewe liggaam waaraan almal wat belang het by die bevordering van investering aan kan deelneem. ISA het alle investeringspromosie en –bemarking wat vroeër deur die Departement van Handel en Nywerheid behartig is, vanaf 1 Januarie 1997 oorgeneem [DTI 1998: 87]. Tot op hede was ISA se betrokkenheid beperk tot sosiale doelstellings, soos byvoorbeeld die bekamping van misdaad. Die voorkoms van misdaad is 'n rede vir die lae vlak van investering in Suid-Afrika, maar die bekamping daarvan behoort deur die Minister van Wet en Orde aangepak te word en nie deur ISA nie.

Vir die aanmoediging van investering word tans van direkte insentiewe gebruik gemaak. Die hoop word uitgespreek dat die Ontvanger van Inkomste se doeltreffendheid tot so 'n mate sal verbeter dat daar binne die afsienbare toekoms eerder van fiskale insentiewe gebruik gemaak kan word.

Die wyses waarop die drie doelwitte van die Suid-Afrikaanse nywerheidsbeleid nagestreef word, is bespreek. Telkens is toepaslike beleid in konteks met die doelwitte gebring, maar een aspek waaraan nog nie aandag geskenk is nie, is die rol van tegnologiebeleid as deel van nywerheidsbeleid.

5.2.4 Tegnologiebeleid

Die belangrikheid van tegnologie is in hoofstuk 2 deur, onder andere, die werk van Solow en Romer beklemtoon. Die bevordering van tegnologie is 'n manier vir arm lande om die gaping tussen hulle en ryk lande te verminder. Om internasionaal mededingend te wees, verg die voortdurende verbetering van bestaande produkte en die ontwikkeling van nuwe produkte. In hierdie opsig raak 'n tegnologiebeleid vir 'n land baie belangrik.

Die doel van tegnologiebeleid is om die ontwikkeling van bestaande en nuwe tegnologie aan te moedig, en daardie instellings te selekteer wat 'n groot hoeveelheid mense aanspoor tot die ontwikkeling van nuwe tegnologie wat ekonomiese groei

bevorder. Wysies waarop dit kan geskied is deur die befondsing van basiese navorsing aan universiteite en belastingtoegewings aan maatskappye vir navorsing en ontwikkeling [Romer 1993: 202-203].

In die verlede het ontwikkelende lande tegnologie vanaf ontwikkelde lande gekry onder andere deur middel van lisensiëring. Die wyse waarop produkmarkte oor tyd ontwikkel het, het die situasie verander en is nywerheidsukses nou 'n funksie van die navorsing en ontwikkeling van nuwe produkte. Die spoed waarteen nuwe produkte in die mark vrygestel word, is grootliks bepalend vir die sukses van nywerhede in die internasionale mark [SACOB 1993: 18-20, RDP 1994: 33].

In 'n ondersoek wat die ISP gedoen het, is bevind dat Suid-Afrikaanse nywerhede baie min investeer om hul tegnologiese vermoëns uit te brei en om nuwe produkte te ontwerp en te ontwikkel om aan die veranderende behoeftes van hul kliënte te voldoen. Die rede hiervoor is die beskerming wat hierdie nywerhede in die plaaslike mark geniet het en die gebrek aan 'n uitvoervisie. Handelsliberalisering sal nywerhede dwing om meer in tegnologie te investeer.

Die ISP doen die volgende voorstelle aan die hand om navorsing en ontwikkeling aan te moedig:

- Ondervinding het geleer dat fiskale insentiewe, met ander woorde belastingtoegewings, suksesvol is in die aanmoediging van navorsing en ontwikkeling.
- Aangesien die innovasieproses al meer kompleks raak, moet die verhouding tussen ondernemings, universiteite en die regering versterk word.
- Die regering moet individuele nywerhede bystaan in hul onderhandelings vir tegnologie-lisensies [Joffe, et.al. 1995: 100-104].

In die Witskrif oor Wetenskap en Tegnologie [R.S.A. 1996] sien die Regering die bevordering van wetenskap en tegnologie as 'n wyse waarop mededinging bevorder en werksgeleenthede geskep kan word. Die belangrikheid van SMME's word weereens benadruk, veral aangesien dit vir klein ondernemings makliker is om by veranderende omstandighede aan te pas en op die voorpunt van tegnologie te bly.

Vir die doel van koördinasie en finansiering het die regering 'n Innovasie Fonds in die lewe geroep. Die doel van hierdie fonds is om hulpbronne vanaf historiese toedelings na sleutelposisies te herallokeer wat betref die bevordering van mededinging, kwaliteit van lewe, aktiwiteite wat nie skadelik vir die omgewing is nie en die bevordering van informasietegnologie. Die doel van die fonds is om bronne op 'n mededingende wyse toe te ken en om 'n netwerk te skep vir samewerking tussen verskillende sektore binne Suid-Afrika se innovasiegemeenskap [R.S.A. 1996].

Die Innovasie Fonds se aktiwiteite oorvleuel tot 'n groot mate met dié van die Ondersteuningsprogram vir Nywerheidsinnovasie (ofewel die SPII²⁶). Die SPII is in April 1993 ingestel om die vervaardigingssektor se mededingendheid te verhoog deur die verbetering in plaaslike tegnologiese ontwikkelings in nywerhede. Dit word gedoen deur finansiële ondersteuning vir die ontwikkelingsfase van tegnologiese innoverende produkte, prosesse en/of sagteware wat sterk bemerkingspotensiaal het. Op sektorale vlak gaan die meeste ondersteuning na die elektroniese en chemiese en farmaseutiese sektore [DTI 1998: 140-142]. Die SPII en die Innovasie Fonds bied beide direkte insentiewe aan die privaatsektor om innovasie aan te moedig.

Die oorvleueling tussen die Innovasie Fonds en die SPII is onbevredigend. Vir die doeleindes om die take tussen die 2 groepe te koördineer is 'n komitee aangestel. Dit spreek van ondoeltreffendheid en is 'n vermorsing van bronne.

In ontwikkelde lande word daar meestal nie van direkte insentiewe gebruik gemaak om navorsing en ontwikkeling aan te moedig nie, maar van fiskale insentiewe. Die Katz Kommissie het die gebruik hiervan ontmoedig aangesien dit te veel administratiewe druk op die belastinggaarder sal plaas. Alhoewel indirekte aanmoediging beter is as die direkte aanmoediging deur die SPII en die Innovasie Fonds, het die regering hom by die voorstel van die Katz Kommissie gehou [R.S.A. 1996]. Daar is wel een manier waarop die regering insentiewe op 'n indirekte wyse deur middel van belasting gee, soos bepaal in Afdeling 11 van die Inkomstebelasting Wet van 1962 (gewysig). Hiervolgens is die koste wat aangegaan word vir

²⁶ Support Program for Industrial Innovation

wetenskaplike navorsing met die doel om 'n besigheid te ontwikkel, van belasbare inkomste aftrekbaar.

In die Witskrif word ook 'n wyse aanbeveel waarop die regering in sy persoonlike hoedanigheid innovasie kan aanmoedig. Die regering kan deur die gebruik van die openbare sektor se koopkrag, tegnologie en nywerheidsontwikkeling aanmoedig. In die verlede het die owerheidsektor al voorkeur verleen aan plaaslike produsente, maar nooit is die ontwikkeling van tegnologiese vermoëns in die nywerheid op hierdie wyse aangemoedig nie. Daar bestaan dus ruimte vir verbetering op hierdie gebied [R.S.A. 1996].

Een van die belangrikste wyses waarop die regering 'n bydrae tot die bevordering van tegnologie kan lewer, is deur die bevordering van die opleiding daarvan. Hierin is dit veral belangrik om die samewerking van die privaatsektor te hê, sodat navorsing wat in die praktyk gebruik kan word, in tersiëre instellings befonds word. Die regering probeer hierdie doelwit deur middel van THRIP bereik.

THRIP is 'n gesamentlike onderneming deur die nywerheid, navorsings en opvoedkundige instellings en die regering om saam te werk om wetenskap, ingenieurswese en tegnologie (SET) te bevorder, om tegnologie en vaardighede te ontwikkel en om die mededingendheid van die Suid-Afrikaanse nywerheidsektor te verhoog. Hierdie projek word finansieel deur die Departement ondersteun. Die doelstellings van THRIP is as volg:

- verhoging in die hoeveelheid en kwaliteit van tegnologies geskoolde persone
- bevorder die interaksie tussen navorsers en tegnologiebestuurders in die nywerheid en tersiëre onderwys
- verhoog die vlak van die nywerheid se investering in navorsing en ontwikkeling (R&D) en die bevordering van innovasie
- verhoging van die aantal swart en vroue studente wat tegnologie- en ingenieursberoep volg
- verhoging van die hoeveelheid SMME's wat van tegnologie gebruik maak
- die bevordering van samewerking deur ondernemings in navorsing en ontwikkeling projekte (R&D)

- ondersteuning van die ontwikkeling van SET navorsingsaktiwiteite by historiese swart universiteite [DTI 1998: 135].

In die Julie 1998 nuusbrief van THRIP word voorsien dat die aansoek vir die 1998/99 begrotingsjaar R150 miljoen sal wees, teenoor die bedrag van R50 miljoen wat die Departement van Handel en Nywerheid aan THRIP toeken het. Daar is dus 'n baie groot behoefte aan hierdie fondse. In 'n poging om die probleem van te min fondse te oorkom, is die reëls vir toekennings per instelling verander [THRIP 1998].

5.3 BELEID NOU VERWANT AAN NYWERHEIDSBELEID

5.3.1 Mededingingsbeleid

Volgens ekonomiese teorie is monopolie vir 'n land se ekonomie skadelik, aangesien pryse hoër is en produksie laer as wat dit onder mededingende toestande die geval sou gewees het. Ondervinding dui egter daarop dat groot ondernemings (bv IBM en Boeing) in soms hoogs gekonsentreerde markte (bv rekenaars en die lugvaartindustrie) baie goed presteer op grond van innovasie en produktiwiteit. Dit was reeds gedurende die jare sestig wat die Chicago skool ekonome hulle sterk uitgespreek het teen wetgewing wat monopolie beperk. Hulle uitgangspunt was dat monopolie mag verkry word deur produkte en dienste meer doeltreffend aan die verbruiker te lewer. Enige onderneming is ook voortdurend onder druk van potensiële mededingers en moet om daardie rede doeltreffend bly. Daar is geen reël wat struktuur met vermoë verbind nie²⁷ [Magill (ed) 1997: 1041-1044].

²⁷ IBM was 'n monopolie in sy mark voor die toetreding van Microsoft. Voor die toetreding van Microsoft was daar sprake dat die monopolie mag van IBM verbreek moet word. Die hoë winste wat IBM gerealiseer het, het egter nuwe toetreders tot die mark aangemoedig en is sy monopolie mag verbreek. Die wyse waarop Microsoft IBM se monopolie mag verbreek het, is deur met innovasie 'n verbeterde produk op die mark te bring. IBM is steeds baie groot en besit steeds 'n baie groot deel van die wêreldmark, wat moontlik nie die geval sou gewees het indien dit gedwing was om in kleiner eenhede op te breek nie.

In die meeste OECD lande is gevind dat mededingingsbeleid nie heeltemal verdwyn het nie, maar wel verander het. 'n Mededingingsbeleid is nodig om geleenthede tot toetrede en diversifikasie oop te hou en om vertikale integrasie te beperk wat kompetisie, innovasie en prysverlagings verhinder. Die taak van mededingingsbeleid is nie om groot ondernemings te beperk nie, maar om die geleentheid tot toetrede te beskerm [OECD 1994: 47].

Met die hertoetrede van Suid-Afrika tot die wêreld ekonomie het die mededingingsbeleid in sy ou vorm uitgedien geraak en is 'n herbesinning daarvan noodsaaklik. Aangesien die binnelandse ondernemings nou aan internasionale mededinging blootgestel is, het die meeste druk om monopolië te beperk, verdwyn.

Die hoof doelwitte van die Mededingingsbeleid wat in November 1997 ter tafel gelê is, is:

- bevordering van die doeltreffendheid, aanpasbaarheid en ontwikkeling van die hele ekonomie
- verbreed die geleenthede vir Suid-Afrikaanse deelnemers in wêreldmarkte, terwyl die rol van buitelandse mededinging in ag geneem word
- die versekering dat SMME's gelyke geleenthede het om aan die ekonomiese proses deel te neem
- die bevordering van eienaarskap, veral in die geval van histories benadeelde gemeenskappe
- versekering van mededingende pryse en produkkeuses vir verbruikers
- bevorder indiensname en sosiale en ekonomiese welvaart van alle Suid-Afrikaners [NEDLAC 1998b*: 3].

Die beleid verskil van sy voorganger daarin dat dit nie alleen mededinging probeer bevorder nie, maar ook sosiale ontwikkeling. Openbare korporasies is ook vir die eerste keer aan mededingingsbeleid blootgestel, terwyl vakbondmonopolië en professionele organisasies steeds buite die bereik van die mededingingsbeleid val [Jafta 1998: 1].

* Die presiese datum van die publikasie kon nie vasgestel word nie, maar daar kan met redelike sekerheid gesê word dat dit 1998 is.

'n Verdere eienskap van mededingingsbeleid is die verwydering van statutêre en ander maatreëls om mededinging te beperk. Die regering se ooreenkoms met die WTO verplig die bevordering van mededinging binne die land se grense. Die beperkings op toetrede deur internasionale mededingers wat jare lank deel was van die Suid-Afrikaanse ekonomie, word nou sistematies verwyder. Die wegdoening met invoerbeheer en die aanpassing van invoertariewe in ooreenstemming met die vereistes van die WTO dwing Suid-Afrikaanse produsente om meer mededingend te raak. Deur die beperkings op toetrede, soos byvoorbeeld lisensiëring, te verwyder raak dit vir alle ondernemings, maar veral vir die SMME's makliker om tot die mark toe te tree [DTI 1998: 121].

Met die vermindering van invoerbeskerming is dit belangrik dat Suid-Afrika se *anti-dumping* maatreëls verskerp word. Dit is van die min WTO maatreëls wat 'n land kan gebruik om sy binnelandse mark teen "onregverdige" goedkoop invoer te beskerm. Met die liberalisering van die Suid-Afrikaanse mark is die regering verbind tot die herstrukturering en versterking van die *anti-dumping* kapasiteit [DTI 1998: 124].

In die wetsontwerp vir die nuwe mededingingsbeleid stel die regering dit duidelik dat daar wegbeweeg word van die ou geloof dat groot noodwendig sleg is. Daar word in die beleid klem gelê op die groter toeganklikheid wat aan SMME's verseker moet word. In hierdie strewende moet daar in ag geneem word dat SMME's nie ten koste van doeltreffende groot ondernemings nagejaag moet word nie. Uit die sakesektor is bekommernis uitgespreek oor die voorgestelde wetgewing wat aan die Minister van Handel en Nywerheid die mag gee om 'n oorname of samesmelting te verhoed, al het die mededingingsraad bevind dat dit nie skadelik vir mededinging is nie. Soortgelyk kan die minister ook 'n oorname of samesmelting goedkeur wat die mededingingsraad afgekeur het [Steyn 1998]. Hierdie sentralisering van owerheidsbesluitneming is nie regverdigbaar nie.

In die Mededingingsbeleid word veronderstel dat internasionale handel nie voldoende is om mededinging te verseker nie. As daar egter in ag geneem word dat Suid-Afrikaanse ondernemings nie op 'n gelyke voet internasionaal deelneem nie (byvoorbeeld die gebrek aan geskoolde arbeid), ontstaan die vraag of die beleid Suid-Afrikaanse ondernemings se posisie in die internasionale mark bevorder of beskerm [Jafta 1998: 13].

Die regering meng op 'n verskeidenheid van wyses in die nywerheidssektor in. Die sukses hiermee verskil van poging tot poging. Alhoewel daar heelwat positiewe aspekte rondom die beleidsverandering vanaf die vorige regering is, is daar tog heelwat punte van kritiek. In die samevatting word die belangrikste van hierdie punte beklemtoon.

HOOFSTUK 6

SAMEVATTING

Die faktore wat veronderstel is om groei in 'n land te verseker, is die faktorinsette en die produktiwiteit van hierdie insette. Faktore soos vaste investering, investering in onderwys en opleiding en tegnologiese innovasie speel 'n sentrale rol in die vooruitgang van 'n land. Al hierdie faktore kan deur owerheidsbeleid beïnvloed word en owerhede is soms oorgretig om in die allokasie van bronne in te meng en in die uiterste geval vervang die regering die werking van die markmeganisme. In hierdie studie is van die veronderstelling uitgegaan dat die regering nie 'n meer optimale opbrengs as die markmeganisme kan verseker nie, maar dat daar wel ruimte is om markmislukkings, wat die vrye beweging van bronne verhoed, uit die weg te ruim.

In Suid-Afrika het die regering meestal op 'n meer omvattende wyse in die mark ingemeng as bloot die herstelling van markmislukkings. In dié opsig het Suid-Afrika sedert 1924 'n nywerheidsbeleid, toe die regering met 'n beleid van invoervervanging begin het. Die inmenging deur die apartheidsregering het uiteindelik 'n kapitaalintensiewe, beskermde en onmededingende nywerheidsektor tot gevolg gehad. Met die demokratisering van die land het die internasionale markte weer vir Suid-Afrikaanse uitvoer oopgegaan, maar die voordeel hiervan kon nie benut word nie, aangesien die binnelandse nywerhede nie internasionaal kon meeding nie. Met die ondertekening van die Marrakesh Ooreenkoms in 1993, is die regering tot handelsliberalisering verbind, wat ook die binnelandse nywerhede groter mededinging in die binnelandse mark besorg.

In 'n poging om die nywerheidsektor weer tot die groei-enjin van die ekonomie te herstel, probeer die huidige regering die foute van die vorige regering herstel. Die doelwitte wat deur die regering vir die nywerheidsbeleid gestel is, is groter werkskepping en investering en die bevordering van die mededingendheid van binnelandse nywerhede in die internasionale mark.

Nywerheidsontwikkeling is nie 'n oplossing vir die werkloosheidsprobleem in Suid-Afrika nie, maar 'n groeiende nywerheidsektor skep wel moontlikhede vir

werkskepping in ander sektore. Daar is egter faktore in die arbeidsmark wat werkskepping in die nywerheidsektor beperk, waarvan een die onbuigzaamheid van die arbeidsmark is. Die oormatige beskerming van werkerregte vernietig werksgeleenthede, aangesien werkgewers onder sulke omstandighede eerder kapitaliseer.

'n Verdere kwelpunt is die gebrek aan geskooldeheid van die werksmag. Onderwys en opleiding is van kritiese belang vir die toekoms van die Suid-Afrikaanse ekonomie. Nie alleen kan 'n opgeleide werker makliker indiens geneem word nie, maar dit verhoog ook arbeidsproduktiwiteit en kapitaalproduktiwiteit. Die gebrek aan persone met tegniese opleiding en bestuursvaardighede, lê die groei van die nywerheidsektor verder aan bande. In hoofstuk 2 is aangetoon hoe belangrik tegnologiese innovasies vir 'n land is en dat dit 'n metode is waarvolgens 'n land ander lande wat ekonomies beter presteer, kan "inhaal". Tegnologiese innovasie geskied selde sonder dat persone die regte opleiding daarvoor ontvang het.

Op hierdie stadium is die regering se bevordering van opleiding nie voldoende nie. Die regering vind dit moeilik om fondse gemobiliseer te kry, terwyl hierdie 'n kwessie is wat hoë prioriteite behoort te geniet.

Daar het wel heelwat energie in die bevordering van SMME's ingegaan, aangesien dit as 'n potensiële bron van werkskepping gesien is. In die studie is aangetoon dat die meeste van die pogings tans op wankelende bene staan. Hierdie is 'n voorbeeld waar die regering 'n spesifieke sektor wou bevoordeel, naamlik die SMME's, maar dat dit tans besig is om met hoë kostes te misluk. Die blote verwydering van beperkinge op SMME's en die bevordering van opleiding en onderwys, sou van veel groter nut gewees het.

'n Beter opgeleide werksmag sal nie alleen meer produktief wees nie, maar sal ook die vermoë hê om geleenthede vir internasionale handel raak te sien. Daar bestaan geen twyfel dat 'n uitvoeroriëntasie 'n belangrike bron van groei vir die Suid-Afrikaanse ekonomie is nie. Die binnelandse mark as bron van vraag, is lank reeds uitgeput en die enigste wyse waarop groter produksie verkry kan word, is om vir die internasionale mark te produseer. Weens baie jare van beskerming, vind die meeste nywerhede dit moeilik om die internasionale mark suksesvol binne te dring.

Daar is beperkte maniere waarop die regering uitvoerders finansieel kan help, aangesien dit aan die vereistes van die WHO moet voldoen. Die hulp wat daar wel bestaan, word, in die woorde van die Direkteur Generaal van Handel en Nywerheid, nie na wense gebruik nie. Die regering moet verseker dat die hulpmiddels aan potensiële uitvoerders bekend is en dat 'n aansoek om hulp op 'n eenvoudige en doeltreffende wyse afgehandel word. Uitvoergroei is net so 'n belangrike prioriteit soos die opleiding van die werksmag en die regering moet seker maak dat alle moontlike hulp wat gegee kan word, wel gegee word en dat enige beperking op 'n suksesvolle uitwaarte strategie, soos byvoorbeeld dele van die Mededingingsbeleid, uit die weg geruim word.

'n Wyse waarop die regering wel die uitvoeroriëntasie kan aanhelp, is deur die befondsing van navorsing en ontwikkeling. Om suksesvol in die internasionale mark te wees, moet daar 'n voortdurende vernuwing van produkte wees. Samewerking tussen die nywerheid, tersiëre opleidingsinstellings en die regering is van kritiese belang. Die nywerheid kan behoeftes in die mark identifiseer, terwyl universiteite en teknikons oor die nodige navorsingskapasiteit beskik. Weens die positiewe eksternaliteite van navorsing, is dit vir die regering nodig om by die befondsing daarvan betrokke te wees.

Geen produksie kan sonder vaste investering plaasvind nie. Van die redes vir die gebrek aan investering, is buite die beheer van die regering, byvoorbeeld die huidige ekonomiese krisis in verskeie ontwikkelende lande wat investeerders versigtig maak om in opkomende markte te belê. Die hoë koste van kapitaal hang ook saam met hierdie probleem. Die hoë reële rentekoerse maak investerings duur, maar die onstabiele in die internasionale finansiële markte maak dit moeilik om op hierdie stadium die koers te verlaag.

'n Faktor waaroor die regering wel 'n invloed het, is die waargenome risiko om in die land te investeer. Alhoewel daar baie oor die bekamping van misdaad gepraat word, het daar nog geen duidelike boodskap na die internasionale gemeenskap gegaan dat misdaad vasgevat word nie. Solank daar 'n klimaat van wetteloosheid in die land heers, sal investeerders ander markte vind om in te investeer.

Die nywerheidsbeleid is baie omvattend en word gedryf deur 'n groot aantal fondse, komitees, reëls en regulasies. In 'n poging om vorige reëls en regulasies te verwyder, is dit met nuwes vervang, byvoorbeeld in die bevordering van SMME's. Die regering vind dit tans moeilik om al die verskillende aspekte te koördineer en om te verseker dat al die fondse en komitees hul pligte nakom (bv Khula en Ntsika). Dit raak 'n baie groot administratiewe las (bv die afdwinging van die *Employment Equity Bill*) en indien dit so omvattend raak dat dit nie voortdurend geëvalueer kan word nie, sal korrupsie maklik plaasvind en kosbare fondse verlore gaan.

Met die oorgang na 'n demokrasie is daar heelwat gedebateer oor groei en herverdeling. Aan die een kant was daar diegene wat eers herverdeling wou laat plaasvind en daarna groei, terwyl die ander uiterste eers groei wou verseker en dat herverdeling bloot as 'n uitvloeisel hiervan plaasvind. Die huidige regering se strategie probeer 'n middeweg tussen hierdie uiterstes vind, deur groei saam met herverdeling. 'n Volledige bespreking van die sinvolheid van hierdie keuse val buite die bestek van die studie. Wat wel relevant tot die doel van die studie is, is om op te merk dat hierdie keuse groter owerheidsinmenging veroorsaak as wat in afdeling 2.4 voorgestel is. Die regering stel nie alleen die markmislukking van die verlede reg nie, maar raak ook verder in die ekonomie betrokke in 'n poging om die ongelykhede van die verlede reg te stel. Die huidige nywerheidsbeleid strek veel wyer as bloot die bevordering van nywerheids groei, dit probeer ook sekere sosiale doelwitte bereik.

In die studie word dus aanbeveel dat die regering se betrokkenheid in die nywerheidsektor afgeskaal moet word. Die sleutelaspekte waaraan die regering aandag moet skenk is die bevordering van die menslike hulpbron en die bevordering van tegnologie. Tans word dieselfde foute as in die verlede gemaak en word die lesse wat uit die geskiedenis geleer is, nie toegepas nie.

BIBLIOGRAFIE

- Abramovitz, M. 1993. The Search for the Sources of Growth: Areas of Ignorance, Old and New. The Journal of Economic History, 53 (2), pp 217-243.
- Audretsch, D.B. 1991. Industrial Policy in the 1990's: An International comparison. Research Unit Market Processes and Corporate Development (IIM).
- Audretsch, D.B., 1993. Industrial Policy and International Competitiveness, reprinted in Audretsch, D.B. (ed.), 1998. Industrial Policy and Competitive Advantage Vol I. The International Library of Critical Writings in Economics 84, Massachusetts: Edward Elgar.
- Balassa, B. 1983. The newly industrializing countries of the world economy. New York: Pergamon Press.
- Balassa, B. 1995. Trade Strategy. In Meier, G.M., Leading issues in economic development, (6th ed). New York, Oxford University Press.
- Bell, R.T., 1975. Productivity and Foreign trade in South African development strategy. The South African Journal of Economics, 43(4), pp 476-508.
- Black, A. and Starwix, J., 1987. Crisis and restructuring in the South African manufacturing sector. Second Carnegie Inquiry into Poverty and Development in Southern Africa, Post Conference Series No 19. Rondebosch.
- Black, A., 1991. Manufacturing development and the economic crises: a reversion to primary production? In Gelb, S. (ed.), South Africa's economic crises. Cape Town: Philip.
- Blumberg, L., 1995. South Africa and the Uruguay Round. Development Southern Africa, 12(5), pp 769-775.
- Central Statistical Services, Quarterly Bulletin of Statistics. Pretoria
- Chacholiades, M., 1978. International trade theory and policy. New York: McGraw-Hill.
- Chenery, H, et.al., 1986. Industrialization and Growth – A Comparative study. Washington: Oxford University Press.
- Chenery, H. & Syrquin, M. 1975. Patterns of Development, 1950 – 1970. London: Oxford University Press.
- Chenery, H., 1979. Structural Change and Development Policy. New York: Oxford University Press.

- Clark, D.P., 1995. Trade orientation and Industrial sector growth in Developing countries. The Journal of Developing Areas, Oct, 1-10, pp 1-9.
- Cody, J., et.al. 1980. Policies for industrial progress in Developing Countries. Washington: Oxford University Press.
- Cohen, T. & Dlodlu, J., 1998. Government reviews tax holiday scheme after disappointingly few applications, Bussiness Day. 24 June.
- Corsetti, G. et.al., 1998. What caused the Asian currency and financial crisis?, www.stern.nyu.edu/~nroubini/asia/AsiaHomepage.html.
- De Kiewiet, C.W., 1950. A History of South Africa. Londen: Oxford University Press.
- De Villiers, J. (red.), 1981. Goeie Hoop-plan vir Suider-Afrika. Pretoria: Staatsdrukker.
- Dickman, 1991. Costs of industrial decentralisation in South Africa. The South African Journal of Economics, 59 (2), pp 127-145.
- Drewes, J.E. & Bos, D.J., 1995. The regional industrial development programme. An evaluation. The South African Journal of Economics, 63 (2), pp 247-271.
- DTI Annual Report 1983, 88-89, 1990-94, 1998
- Eatwell, J., et.al. (eds) 1989. The new Palgrave – Economic Development. London: Macmillan.
- Ergas, H., 1987. Does Technology Policy Matter?, reprinted in Audretsch, D.B. (ed.), 1998. Industrial Policy and Competitive Advantage Vol I. The International Library of Critical Writings in Economics 84, Massachusetts: Edward Elgar.
- Fagerberg, J., 1994. Technology and International Differences in Growth Rates. Journal of Economic Literature, September, pp 1147-1175.
- Fallon, P. & Pereira de Silva, L.A., 1994. South Africa – Economic Performance and Policies. The World Bank: Washington D.C.
- Frankel, S.H., 1944. An Analysis of the growth of the National Income of the Union of South Africa in the period of prosperity before the War. The South African Journal of Economics. xii (2), pp112-138.
- General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), 1993. Trade Policy Review – The Republic of South Africa. Geneva: GATT Publication Services.
- Gillis, M. et.al., 1987. Economics of Development. New York: W.W. Norton & Company.
- Gönenç, R., 1994. A new approach to industrial policy. The OECD Observer, no 187; Apr/May, pp 16-19.

- Grossman, G.M. & Helpman, E., 1991. Innovation and Growth in the Global Economy. London: MIT Press.
- Growth, Employment and Redistribution (GEAR) – a macro-economic strategy, 1996. Pretoria: Departement van Finansies.
- Hartley, W., 1998a. High interest rates “stalling investment”, Business Day. 5 May.
- Hartley, W., 1998b. Gear, monetary policy blamed for job losses, Business Day. 11 May.
- Hatty, P.R., 1993. The South African Trade Policy Debate: A Business Perspective. In Baker, P.H. et.al. (eds.), South Africa and the World Economy in the 1990's. Cape Town: David Philip.
- Horwitz, R., 1967. The political economy of South Africa. Londen: Weidenfeld and Nicolson.
- Houghton, D.H., 1971. Economic Development, 1865-1965. In Wilson, M., & Thompson, L. (eds), The Oxford History of South Africa 1870 – 1966. Oxford: Clarendon.
- Houghton, D.H., 1976. The South African Economy. Cape Town: Oxford University Press.
- IDC, 1998a. World Player Scheme. <http://www.idc.co.za>.
- IDC, 1998b. LIFE Scheme. <http://www.idc.co.za>.
- IMF, 1998. World Economic Outlook. May. Washington DC: IMF.
- Industrial Development Corporation of South Africa, 1995. Sectoral Data Series. Manufacturing. Johannesburg.
- Industrial Strategy Project, 1994. Industrial strategy for South Africa: the recommendations of the ISP, SA Labour Bulletin, 18(1), pp 48-75.
- Jafta, R.C.C., 1998. Is South African Competition Policy keeping up with world developments? Paper delivered at the Annual Legislation and Policy Review Conference, Helderfontein Estate, Johannesburg, 9-10 November.
- Joffe, A. et.al., 1995. Improving manufacturing performance in South Africa. Report of the Industrial Strategy Project. Rondebosch: UCT Press.
- Jones, C.I., 1998. Introduction to economic growth. New York: W.W. Norton & Company.
- Jones, S. and Müller, A., 1992. The South African Economy, 1910-90. Hong Kong: MacMillan Academic and Professional Ltd.

- Jourdan, P. et.al., 1996. Spatial Development Initiatives (Development Corridors): Their Potential Contribution to Investment and Employment Creation. October.
- Kirkpatrick, C.H., et.al. 1984. Industrial structure and policy in less developed countries. London: George Allen & Unwin.
- Klue, S.J., 197?. Industrial Policy. in Lombard, J.A. (ed.), Economic Policy in South Africa (Selected Essays). Cape Town: Citadel Press.
- Krueger, A.O., 1997. Trade Policy and Economic Development: How we learn, The American Economic Review, 87(1), pp 1-22.
- Krugman, P., 1994. The Myth of Asia's Miracle, Foreign Affairs, Nov/Dec.
- Krugman, P.R. & Obstfeld, M., 1991. International economics. Theory and Policy (2nd ed.). New York: HarperCollins Publishers.
- Kuznets, S., 1966. Modern Economic Growth. London: Yale University Press.
- Kwartaalblad van die Suid-Afrikaanse Rewerwebank. Databasis.
- Landes, D.S., 1969. The Unbound Prometheus. New York: Cambridge University Press.
- Landes, D.S., 1995. Why are we so rich and they so poor? In Meier, G.M., Leading issues in economic development, (6th ed). New York: Oxford University Press.
- Laubscher, P. 1997. South Africa's manufacturing exports: Recent market trends. Trade and Industry Monitor, volume 4, December.
- Lewis, S.R., 1990. The economics of apartheid. New York: Council on Foreign Relations Press.
- Lucas, R.E., 1988. On the mechanics of economic development. Journal of Monetary Economics, 22(1), July, pp 3-42.
- Lumby, A.B., 1983. Industrial Development of secondary industry: The Second World War and after. in Coleman, F.L. (ed), Economic History of South Africa. Pretoria: HAUM.
- Lumby, A.B., 1983. Industrial Development prior to the Second World War. in Coleman, F.L. (ed), Economic History of South Africa. Pretoria: HAUM.
- Magill, F.N. (ed.), 1997. International Encyclopedia of Economics vol 1. London: Fitzroy Dearborn Publishers.
- Marais, G., 1981. Structural Change in Manufacturing Industry 1916 to 1975. The South African Journal of Economics, 49(1), pp 26-45.
- McCarthy, C.L., 1982. Industrial decentralization – reflections on the new initiatives. The South African Journal of Economics, 50(3), pp 238-252.

- McCarthy, C.L., 1988. Structural development of South African manufacturing industry – a policy perspective. The South African Journal of Economics, 56(1), pp1-23.
- McCarthy, C.L., 1992. Industrial development and distribution. In Schire, R. (ed.), Wealth or Poverty. Critical choices for South Africa. Cape Town: Oxford University Press.
- McCarthy, C.L., 1994. The 1980's – a lost decade for the South African manufacturing sector? The South African Journal of Economic History. 9(2), pp 66-83.
- McCarthy, C.L., 1998. South African trade and industrial policy in a regional context. In Petersson, L. (ed.). Economic challenges and policies for the future. London: Routledge. McGraw-Hill.
- Moritz, L., 1994. Trade and industrial policies in the new South Africa. Nordiska Afrikainstitutet, research report no 97.
- Nattrass, J., 1981. The South African Economy, its growth and change. Cape Town: Oxford University Press.
- NEDLAC, 1998. NEDLAC news update. June 1998, vol 3, no 2.
- NEDLAC, 1998b. Report on competition policy.
- Northcott, D., 1992. Capital Investment Decision-making. London: Academic Press Ltd.
- NPI, 1997. Productivity Statistics. Pretoria.
- Nurkse, R., 1962. Equilibrium and Growth in the World Economy. Massachusetts: Harvard University Press.
- OECD, 1994. Industrial Policy in OECD Countries, Annual Review. Paris: OECD.
- OECD, 1997. Historical Statistics, 1960 – 1995. Paris: OECD.
- OECD, 1998. Science, Technology and Industry Outlook – Highlights. Paris: OECD.
- R.P., 1996. Report of the Presidential Commission to Investigate Labour Market Policy. RP 83/1996. Pretoria: Government Printer.
- R.S.A., 1962 (gewysig). Inkomstebelastingwet no 58. Pretoria: Die Staatsdrukker.
- R.S.A., 1971. Witskrif oor die Verslag van die interdepartementele komitee insake die Desentralisasie van Nywerhede (Riekert Verslag). Pretoria: Die Staatsdrukker.

- R.S.A., 1972. Verslag van die Kommissie van Ondersoek na die Uitvoerhandel van die Republiek van Suid-Afrika (Reynders Kommissie). RP 69/1972. Pretoria: Die Staatsdrukker.
- R.S.A., 1974. Verslag van Werkzaamhede van die Desentralisasieraad vir die tydperk 1 Januarie - 31 Desember 1974. Pretoria: Staatsdrukker.
- R.S.A., 1978. Verslag van Werkzaamhede van die Desentralisasieraad vir die tydperk 1 Januarie - 31 Desember 1978. Pretoria: Staatsdrukker.
- R.S.A., 1979 (a). Verslag van die Kommissie van Ondersoek na Wetgewing rakende die benutting van mannekrag (Riekert Kommissie). RP 32/1979. Pretoria: Staatsdrukker.
- R.S.A., 1979 (b). Verslag van Werkzaamhede van die Desentralisasieraad vir die tydperk 1 Januarie - 31 Desember 1979. Pretoria: Staatsdrukker.
- R.S.A., 1983. Verslag van die Studiegroep oor Strategie vir Nywerheidsontwikkeling (Klue-Verslag). Pretoria: Die Staatsdrukker.
- R.S.A., 1996. White Paper on Science and Technology. November.
- R.S.A., 1998(a). Employment Strategy Framework. June.
- R.S.A., 1998(b). Employment Equity Bill. B 60B-98.
- Ratcliffe, A.E., 1979. Industrial development policy: changes during the 1970's. The South African Journal of Economics, 47 (4), pp 397-421.
- RDP, 1994. Reconstruction and Development Program.
- Reekie, W.D., 1992. On Industrial Policy. Johannesburg: Free Market Foundation.
- Reynders H.J.J., 1966. Die industrie. In Franzsen D.G. en Reynders H.J.J. (red), Die ekonomiese lewe van Suid-Afrika. Pretoria: J.L. van Schaik Beperk.
- Romer, P.M., 1986. Increasing returns and long-run growth. Journal of Political Economy, 94 (5), October, pp 1002-1037.
- Romer, P.M., 1990. Endogenous Technological Change. Journal of Political Economy, 98 (5), October, pp 71-102.
- Romer, P.M., 1993. Implementing a National Technology Strategy with Self-organizing Industry Investment Boards, reprinted in Audretsch, D.B. (ed.), 1998. Industrial Policy and Competitive Advantage Vol I. The International Library of Critical Writings in Economics 84, Massachusetts: Edward Elgar.
- Rowthorn, R. & Ramaswamy, R., 1998. Growth, Trade and Deindustrialization. IMF Working Paper, April, WP/98/60.
- Rutherford, D., 1992. Dictionary of Economics. London: Routledge.

- SACOB, 1991. A Concept for the Development of a new industrial policy for South Africa. Johannesburg.
- SACOB, 1993. The formulation of a new industrial policy for South Africa – a discussion document. Johannesburg: SACOB.
- SACOB, 1998. Submission to the Industrial Policy Group of the Portfolio Committee on Trade and Industry on Supply Side Measures. 4 May.
- Singh, A., 1994. Openness and the Market Friendly Approach to Development: Learning te Right Lessons from Development Experience. World Development, 22 (12), pp 1811-1823.
- Singh, S., 1998. Ntsika's long-overdue report 'at the printer'. Business Day, 22 April.
- Solow, R.M., 1957. Technical change and the aggregate production function. Review of Economics and Statistics, 39, pp 312-320.
- Solow, R.M., 1992. Policies for Economic Growth. De Economist, 140 (1), pp 1-15.
- South Africa Foundation, 1996. Growth for all. An Economic strategy for South Africa. Johannesburg: SA Foundation.
- Stearns, P.N., 1998. The Industrial Revolution in World History 2nd ed. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Steyn, G., 1998. Business conderned about bill's ability to break up conglomerates. Business Day, 19 May.
- Stigler, G., 1993. Monopoly, in Henderson, D.R. (ed.), The Fortune Encyclopedia of Economics. New York: Warner Books.
- Stiglitz, J.E., 1996. Some lessons from the East Asian Miracle. The World Bank Research Observer, 11(2), pp 151-177.
- Stiglitz, J.E., 1997. The role of Government in Economic Development. Annual World Bank Conference on Development Economics, 1996.
- Strydom, P.D.F., 1995. International trade and economic growth. The opening-up of the South African economy. The South African Journal of Economics, 63 (4), pp 556-569.
- Suid-Afrikaanse Reserwebank. Databasis. Pretoria.
- Syrquin, M., 1988. Patterns of Structural Change. In Chenery, H. & Srinivasan T.N., Handbook of Development Economics Vol 1. Amsterdam: Elsevier Science Publishers.
- The Economist, 1993. When the state picks winners. 9the January, pp15-16.

- Thirlwall, A.P., 1994. Growth and development with - special reference tot developing economies, 5th ed. Hong Kong: Macmillan Press.
- THRIP, 1998. Thrip applications exceed available Thrip funds, www.frd.ac.za/thrip/.
- Todaro, M.P., 1997. Economic Development, 6th ed. USA: Addison-Wesley Publishing Company.
- U.G., 1912. Report of the Commission of inquiry into the Conditions of Trade and Industries (Cullinan Kommissie). U.G. 10/1912. Pretoria: The State Printer.
- U.G., 1936. Verslag van die Kommissie van ondersoek insake Doeanetarief (Holloway Kommissie). U.G. 5/1936. Pretoria: Die Staatsdrukker.
- U.G., 1958. Verslag van die Kommissie van Ondersoek na die Beskermingsbeleid vir Nywerhede (Viljoen Kommissie). U.G. 36/1958. Pretoria: Die Staatsdrukker.
- UNIDO, 1983. Industry in a changing world. New York: United Nations.
- Van Rensburg B.P.J. & Lockwood K., 1994. Industrial Policy in the new South Africa. In Stuart, O. (ed), BEO Gedenkbundel. Stellenbosch: Buro vir Ekonomiese Ondersoek.
- Viljoen, S.P., 1983. The Industrial Achievement of South Africa. The South African Journal of Economics, 51(1), pp 29-57.
- Von Tunzelmann, G.N., 1995. Technology and Industrial Progress – The Foundations of Economic Growth. Brookfield: Edward Elgar.
- Weekly Mail & Guardian, 1996. Tax breaks to boost competitiveness. 11 October.
- World Bank, 1993. The East Asian Miracle. Washington DC: World Bank.
- World Development Report, 1987. Barriers to adjustment and Growth of the world economy, Industrialization and Foreign Trade, World development indicators. Washington: Oxford University Press.
- World Development Report, 1997. The State in a Changing World. Washington: Oxford University Press.
- WPA, 1995. The White Paper on National Strategy for the Development and Promotion of Small Business in South Africa. Government Gazette, 357(16317), 28 March.
- Young, A., 1993. Lessons from the East Asian NIC's: A contrarian view, NBER Working Paper #4482. October.

Young, A., 1995. The tyranny of numbers: confronting the statistical realities of the East Asian growth experience, Quarterly Journal of Economics. August pp 641-680.

Young, A., 1998. Alternative estimates of productivity growth in the NIC's: A comment on the findings of Chang-Tai Hsieh, NBER Working Paper #6657. July.