



كلية الدراسات العليا

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

جامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا



كلية الدراسات العليا

كلية اللغات

A Translation of the Pages (151-201) of the Book Entitled

**Economic Reform In Mandela and Mbeki Era**

By: Alan Hirsch

ترجمة الصفحات (201-151) من كتاب

الإصلاح الاقتصادي في عهدي مانديلا ومبيكي

لمؤلفه : ألن هيرش

بمحة تكميلي لنيل درجة ماجستير الآداب في الترجمة

إعداد الدارسة :

سمر جمال الطيب دفع الله

إشراف :

د . عباس مختار

محمد بدوي

2019م

# الاستهلال

قَالَ تَعَالَى:

﴿ قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ عَلَىٰ الْعِلْمِ الْحَكِيمُ ﴿٣٢﴾ ﴾

سورة البقرة: الآية (32)

Preface Quranic Verse \_Allah the Almighty said

They said "Glory be to you! We have no knowledge except what you have taught us. It is you who are the All-knowing, the all – wise.

(surah elbagarah Verse no( 32)

## إهداء

إلى قدوتي الأولى .. ونبراسي الذي ينير دربي ...

إلى من أعطاني ولم يذل يعطيني بلا حدود ...

إلى من رفعت رأسي عالياً افتخاراً به ...

**أبي العزيز** أدامه الله زخراً لي ...

إلى التي راني قلبها قبل عينها ، وحصنتني أحشاؤها قبل يديها ...

إلى شجرتي التي لا تذبل ...

إلى الظل الذي آوى إليه في كل حين ...

**أمي الحبيبه** حفظها الله

إلى الشمعة التي تنير لي الطريق **أخي** ...

إلى الجواهر المضيئة والدرر المصونة **أخواتي** ...

## شكر وعرفان

لا يسعني وأنا أضع اللمسات الأخيرة في هذه الدراسة إلا أن أتقدم بالشكر إلى كل من كانت له فيها مساهمة ولو بسيطة. وأخص بالشكر الدكتور: **عباس مختار محمد بدوي** المشرف على هذه الرسالة والذي كان له الفضل بعد الله عز وجل في إنارة طريق البحث لـ **ي** من خلال توجيهاته وإرشاداته، جعلها الله في ميزان أعماله، ويجزيه الله خير الجزاء لما قدمه لي من تسهيلات لهذه الدراسة.



## مقدمة المترجم :-

يتناول هذا الكتاب كيفية معالجة حكومة المؤتمر الوطني الإفريقي للمهمة الاقتصادية الهائلة التي واجهتها في العقد الأول من الديمقراطية في جنوب إفريقيا , والتي امتدت لفترة رئاسة نيلسون مانديلا والولاية الأولى للرئيس ثابو مبيكي . حيث يحلل الإرث الاقتصادي للفصل العنصري وتطور السياسة الاقتصادية لحزب المؤتمر الوطني الإفريقي من برنامج التعمير والتنمية إلى النمو والتوظيف وإعادة التوزيع يركز الكتاب أيضا على العولمة وسوق العمل والتمكين الاقتصادي الأسود والاقتصاديين والتحدي العاجل المتمثل في تحقيق نمو أسرع في المستقبل . في هذه الجزئية تناول الوصول إلى الأسواق وكيفيتها واستراتيجيات الاستثمار ومشاكل البطالة .

كان على جنوب إفريقيا الانضمام لتطوير مجتمع جنوب إفريقيا الذي تم انشاؤه في الأصل بواسطة جيران جنوب إفريقيا كدفاع ضد دولة الفصل العنصري . في أواخر عام 1998 وضعت جنوب إفريقيا أول اقتراح للتخفيض التدريجي المتبادل على جدول تنمية مجتمع جنوب إفريقيا واقترح فترة خلال 12 سنة التي بدأت فيها أولا جنوب إفريقيا ومن ثم شركاء مجتمع تنمية جنوب إفريقيا. فقدت جنوب إفريقيا قوتها بسرعة واقترب الاتحاد الأوروبي من جنوب إفريقيا قبل فترة وجيزة لانتخابات ديمقراطية عام 1994.

بحلول أوائل عام 2000 كان محور التركيز على مناقشة التجارة الحرة حيث تحول إلى إمكانية اتفاقية التجارة الحرة مع الهند والبرازيل وميركوسور والولايات المتحدة وجولة الدوحة للتجارة متعددة الأطراف بقيادة منظمة التجارة العالمية للمفاوضات. ساعدت جنوب إفريقيا في بناء تحالف يسمى (مجموعة 22) والتي دفعت الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة واليابان نحو امتيازات أكثر حرية مع الدول المتقدمة .

من المشاكل التي واجهتني إثناء ترجمتي لهذا الكتاب هي كثرة استخدام الكاتب للاختصارات وأسماء البلدان والرؤساء .

## الفهرس

رقم الصفحة	الموضوع
أ	الآية
ب	الإهداء
ج	الشكر والعرفان
د	الفهرس
هـ	المقدمة
<b>الفصل الرابع: التنافس على الصعيد العالمي وإعادة الهيكلة محلياً</b>	
1	الوصول إلى الأسواق
5	إستراتيجيات الاستثمار
17	دعم الابتكار الصناعي
22	تطوير البرامج الإستراتيجية والمعلومات
26	شحن الأدوات
<b>الفصل الخامس: الوظائف والمهارات: إعادة تشكيل سوق العمل</b>	
34	كيف اختبرت أزمة الوظائف التحالف الحاكم
43	ما مدى سوء مشكلة البطالة

## **الفصل الرابع**

**التنافس على الصعيد العالمي وإعادة الهيكلة محلياً**

## الفصل الرابع

### التنافس على الصعيد العالمي وإعادة الهيكلة محلياً

#### الوصول إلى الأسواق :-

لم يقتصر دور الحكومة الجديدة فقط على ترويج الصادرات و برامج التعريفات والحوافز، بل كانت هنالك أيضا مسالة الوصول إلى الأسواق وتأمينها لمصدري جنوب إفريقيا. تعتبر العلاقات الخاصة مهمة للغاية خاصة في العلاقات التجارية بين البلدان المتقدمة والنامية حتى في ظل كانت تنتمي فيه نفوذ منظمة التجارة العالمية، وفي تجارة المنتجات الزراعية . كثير من متنافسي جنوب إفريقيا كانوا في مثل هذه العلاقات علي سبيل المثال : كندا والولايات المتحدة و المكسيك وشيلي انضموا إلى مجموعة من اتفاقيات التجارة الحرة . إما دول جنوب إفريقيا كانت أعضاء في الاتحاد الأوربي ودول أوروبا الشرقية خاصة هي التي تتعامل مع أوروبا . على قرار إسرائيل (أيضا مع الولايات المتحدة) والكثير من دول شمال إفريقيا ، بينما جميع الدول الإفريقية بخلاف جنوب إفريقيا والعديد من دول الكاريبي واسيا والمحيط الهادي كانوا أعضاء في اتفاقية لومي مع الاتحاد الأوربي مما أعطتهم الحصص وتفصيلات جمركية خصوصا في المنتجات الزراعية.

كان فقدان الحصة السوقية أحد أعراض هذه المشكلة من قبل مصدري الفواكه المعلبة في جنوب إفريقيا خلال التسعينيات، مما أدى إلى إتلاف خسائر العمل وإغلاق المصانع في الخليج الغربي. كان التحول في حصة السوق يعزي بالكامل تقريبا إلي التفصيلات والإعانات الأوربية (كابلان وكابلنسكي 1998)، اقتنع سياسيين جنوب إفريقيا وموظفي الخدمة المدنية فيها إلى التركيز على مسالة الوصول إلى الأسواق نتيجة لهذا

التحول بجانب إن جنوب إفريقيا لا تقع جغرافيا بالقرب من إي من الأسواق العالمية الرئيسية ولكن أيضا تدفق الاستثمارات عادة تصاحب علاقات التجارة القوية.

حيث كانت جنوب إفريقيا سيئة وغير مجهزة للدخول في المفاوضات، عزل النظام السابق يعني عدم وجود ميراث لمهارات التفاوض التجاري . لكن لا يمكن تجنب المفاوضات ودخول المسئولون فترة مكثفه من التدريب إثناء العمل.

كانت الأولوية القصوى هي تأمين العلاقات وتعميقها. تم جمع دول جنوب إفريقيا المجاورة في الاتحاد الجمركي لجنوب إفريقيا وتطوير مجتمع التنمية لها، حيث كان احد الأسباب هو إن القيادة الجديدة لجنوب إفريقيا أصبحت تغوص أو تسبح مع المنطقة . نجاح جنوب إفريقيا خاصة وجهة الاستثمار وكان في جزء وظيفة النجاح الاقتصادي والاستقرار السياسي لجيرانها، كان السبب الثاني انخفاض العقوبات في جنوب إفريقيا (13 % من الصادرات).

أصبحت جنوب إفريقيا ثالث اكبر مجموعة وجهات تصدير بعد الاتحاد الأوروبي (38%) وشمال أمريكا اتفاقية التجارة الحرة ( نفتا ) ( 14 % )، حيث كان السوق الأكثر أهمية لجنوب إفريقيا الصناعة والخدمات . علي عكس المنتجات الأولية ( قسم التجارة والصناعة 1998 )، زاد الفائض التجاري في جنوب إفريقيا مع المنطقة بصورة كبيرة واحتاج الي مشاركة إقليمية عملية للمحافظة علي ذلك، سبب آخر للتركيز علي المنطقة هو إن صانعي السياسة في جنوب إفريقيا يعتقدون انه من الممكن تعزيز العلاقات مع جيرانها. متجها إلى منطقة تجارة حرة أو الاتحاد الجمركي لكل من جنوب إفريقيا وجيرانها، ستعزز القوة التفاوضية مع بقية العالم. تجدر الإشارة مع ذلك إلى إن إجمالي الناتج المحلي مع

جميع شركاء جنوب إفريقيا في تطوير مجتمع جنوب إفريقيا يأتي أقل من نصفه من الناتج المحلي الإجمالي لجنوب إفريقيا.

كان توقع جنوب إفريقيا في إصلاح الاتحاد الجمركي هو أن العلاقة بين شركاء جنوب إفريقيا وبوتسوانا وليستو وسوازيلاند وناميبيا ستصبح أكثر مساواة، وكان لدى الاتحاد الجمركي لجنوب إفريقيا صيغة استعمارية لأعاده توزيع الإيرادات الجمركية لتضخم دخل الأعضاء الأكثر فقراً في التعويض عن عدم وجود سيطرة حقيقية على الاتحاد الجمركي . كانت القرارات المتعلقة بتعديل تعرفه الرسوم الجمركية في جنوب إفريقيا سياسة محلية . الأعضاء الآخرين في الاتحاد. الذي اضطروا للسير طويلاً مع القرارات ودفع أكثر من المعدل التناسبي حصة من الإيرادات الجمركية كتعويض . لكن البلدان الأكثر فقراً اعتمدت بشكل مفرط على إيرادات الاتحاد الجمركي بالنسبة لقاعدتهم الضريبية لليستو .

تشكل عائدات الجمارك أكثر من نصف دخل الحكومة السنوي وثبتت مقاومة لتغيير كبير في الصيغة . تقدم على شكل ديمقراطي ليتم اعتماده من قبل الاتحاد الجمركي لجنوب إفريقيا الجديد وكان أيضاً الكثير أبطأ من ما كان متوقع .

بينما انطلق إصلاح الاتحاد الجمركي لجنوب إفريقيا للانضمام إلى مبادرة تطوير مجتمع جنوب إفريقيا للتحرك نحو منطقة التجارة الحرة . الاتحاد الجمركي لجنوب إفريقيا هو مجموعة فرعية من أعضاء تطوير مجتمع جنوب إفريقيا. كان على جنوب إفريقيا أولاً الانضمام لتطوير مجتمع جنوب إفريقيا التي تم إنشاؤه في الأصل بواسطة جيران جنوب إفريقيا كدفاع ضد دولة الفصل العنصري، اليوم تطوير مجتمع جنوب إفريقيا يتألف من

الاتحاد الجمركي لجنوب إفريقيا دأند انقلوا وملايو وموريتوس وموزنيق، تنزانيا، زمبابوي، ديمقراطية جمهورية الكنغو.

وضعت جنوب إفريقيا أول اقتراح للتخفيض التدريجي المتبادل علي جدول مجتمع تنمية جنوب إفريقيا في أواخر عام 1998، واقترح فترة خلال 12 سنة التي بدأت فيها أولا جنوب إفريقيا ومن ثم شركاء مجتمع تنمية الجنوب الإفريقي حيث تم خفض الرسوم الجمركية الخاصة بهم وبلغت ذروتها في منطقة التجارة الحرة. مثل جميع مناطق التجارة الحرة سيكون هنالك بعض الاستثناءات للمنتجات الحساسة ولكن تماشيا مع المبادئ التوجيهية لمنظمة التجارة العالمية غير المكتوبة، لا يمكن إن تتكون مما لا يزيد عن 15% من السلع المتداولة، علي إي حال تم الاتفاق علي البروتوكول وعملية التصديق وكان التنفيذ بطئ جدا. أيضا هنالك حواجز أخرى علي حركة السلع والخدمات والإفراد قد أبطأت أيضا التقدم في تكامل المنطقة.

كانت الأولوية الثانية لجنوب إفريقيا هي العلاقة الاقتصادية مع الاتحاد الأوروبي. كان الاتحاد الأوروبي منذ فترة طويلة شريك تجاري واستثماري رئيسي لجنوب إفريقيا، مع البريطانيين والألمان. كانت الأسواق مهمة جدا. تكمن الحاجة الملحة في هذه المسألة في قلق جنوب إفريقيا من إن علاقاتها مع شركاء التجارة التقليديين كانت ناقصة. أصبح الاتحاد الأوروبي متضخم (السويد، النمسا، فليندا، ألمانيا الشرقية سابقا، شيكا، بولندا، المجر، والجمهورية التشيلية). تطورت اتفاقيات تجارية حرة مع المغرب وتونس علي سبيل المثال، وتعميقها خلال اتحاد النقد الأوروبي ولاحقا اليورو، من الناحية النسبية مع جميع العلاقات الخاصة للاتحاد الأوروبي. فقدت جنوب إفريقيا قوتها بسرعة.

اقترب الاتحاد الأوروبي من جنوب إفريقيا قبل فترة وجيزة لانتخابات ديمقراطية في عام 1994 مع عرض من (جمعية اتفاق)، تريد جنوب إفريقيا الوصول إلى سوق الاتحاد الأوروبي علي نفس الشروط لجيرانها جزئيا لتشجيع الاقتصاد المتكامل في الجنوب الإفريقي الأمر الذي يستلزم عضوية في اتفاقية لومي. منعت الاتحاد الأوروبي هذا جزئيا بسبب ذلك يعتبر اقتصاد جنوب إفريقيا قوي جدا للومي وجزئيا لأنه كان يحاول توجيه لومي نحو مجموعة من اتفاقيات التجارة الحرة الإقليمية. وجدت جنوب إفريقيا نفسها تشارك في المفاوضات حول التجارة والتنمية باتفاق مع الاتحاد الأوروبي، تتمحور حول اتفاق التجارة الحرة واختتمت بعد ستة سنوات من المناقشات والمفاوضات.

بحلول أوائل عام 2000 كان محور التركيز علي مناقشة التجارة الحرة حيث تحول إلى إمكانية الاتفاق للتجارة الحرة مع الهند والبرازيل و ميركوسور و الولايات المتحدة ودولة الدوحة للتجارة متعددة الأطراف بقيادة منظمة التجارة العالمية للمفاوضات حيث ساعدت جنوب إفريقيا في بناء تحالف يسمى ( مجموعة 22) التي دفعت الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة واليابان نحو امتيازات أكثر أهمية لتجارة أكثر حرية مع الدول المتقدمة.

#### استراتيجيات الاستثمار :-

نما بين الحرب العالمية الثانية و 1976 إجمالي الاستثمار بقوة في جنوب إفريقيا وكان معظم النمو يعزى إلى الشركات المحلية والقطاع العام، علي الرغم من إن المستثمرين الأجانب المباشرون قد لعبوا دورا مهما في القطاعات الفرعية الهامة من التصنيع وقطاع الخدمات .



بلغ الإجمالي المحلي الثابت للاستثمار ذروته بمعدل 26% من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة من 1971 إلى 1976 وهي نسبة أعلى من نسبة البلدان متوسطة الدخل مثل المكسيك و البرازيل وشيلي بإتباع سياسة استبدال الواردات في ذلك الوقت كان مقارنا إلى حد ما مع الدول التابعة للتصدير لاستراتيجيات النمو الموجهة مثل ماليزيا وكوريا الجنوبية . تجاوزت في الثمانينيات فقط هذه الإقتصادات الموجهة للتصدير لجنوب إفريقيا في الحجم النسبي لجهود الاستثمار ( فالون وبيريرادا سيلفا 1994 : 53 ).

هذا جزء من مأساة جنوب إفريقيا حيث كان لديها قدرة كبيرة للاستثمار وحتى الآن جنت هذه الاستثمارات هذه المكافآت الفقيرة، علي الرغم من إن الاستثمارات الخاصة كانت قوية من 1960 إلى منتصف 1970، قاد القطاع العام الاستثمار و تم القيام باستثمارات ضخمة في الطرق والسدود وخطوط السكك الحديدية، والطاقة الكهربائية والصناعات الإستراتيجية مثل الاصطناعية الوقود والطاقة النووية والحديد الصلب والأسلحة.

وتم توجيه الاستثمار العام من حيث المفهوم للاحتياجات والرغبات من مكونات نظام الأقلية، البيض والمزارعين البيض وأصحاب الأعمال علي وجه الخصوص، بالإضافة إلى التشوهات في الاقتصاد مثل السلبية الحقيقية و أسعار الفائدة وضوابط الصرف بتاريخ 1970 و 1980 والقيود العنصرية التي أعاققت الاستثمارات في رأس المال البشري، وتقويض قيمة الاستثمارات وقادت الاستثمارات التي كانت مكثفة للغاية من رأس المال واستيعاب القليل من العمالة . العائد الاجتماعي والاقتصادي لهذه الاستثمارات منخفض بشكل عام.

مع التقلبات الجذرية للعديد من الأسعار الرئيسية في السبعينيات من القرن الماضي أصبح عالم الحزب الوطني بطيئا، بدا الاستثمار الحكومي من السقوط في أواخر 1970

والاستثمارات من قبل وتبعثها المؤسسات شبه الحكومية بعد ذلك بقليل بعد عام 1985 مع إخلاء البنوك الأجنبية وخطوطها الائتمانية وسحب استثمارات العديد من الشركات الأجنبية المهمة مثل (أي بي ام، فورد جنرال موتورز) وبنكين بريطانيين رئيسيين وخصخصة بعض الشركات شبه الحكومية وانخفض الاستثمار من 1993 \_ 1983 26% انخفاض إجمالي الاستثمار الثابت المحلي من 26,8% من الناتج المحلي الإجمالي إلى 15,5% من الناتج المحلي الإجمالي بينما في الفترة 1991 \_ 1986 انخفاض نمو استثمارات القطاع العام في المتوسط بنسبة 6,5% سنويا (سارب 1998 : فالون وبيراداسيلفا 1994 : 54).

كان لدى الحكومة القديمة العديد من الاستثمارات الصناعية لترقية النظام، كانت برامج ( اللامركزية الصناعية ) الموضوع الرئيسي لدعم الاستثمار الدافع الرئيسي حيث كان سياسيا لإبقاء العمال الصناعيين السود خارج تخصص المراكز الحضرية و كانوا يحملون على المزيد من القوة ، وبناء الطبقة الوسطى السوداء الموالية في البانتوستانات، في وقت لاحق كانت التنمية الصناعية في بعض البانتوستانات تهدف إلى إضفاء الشرعية علي استقلالهم المشهور .

بدا برنامج اللامركزية الأول في عام 1960 ولكن فقط ورثتها أصبحت فعالة حقا في أواخر 1970 و1980 وسكبت الحكومة في الإعانات من جميع الأنواع ولكن الغالبية العظمى من العمليات التي أنشئت من أجل البقاء لم يعد أكثر من مرة لبرنامج الإعانة. كان معظم مستثمرون جنوب إفريقيا من البيض ولكن كان هنالك أيضا مستثمرين أجانب من أوروبا وتايوان وإسرائيل .

بحلول نهاية الثمانينيات كانت تكلفة البرنامج تزن بشكل كبير خاصة في ضوء التكلفة المتزايدة لتصدير الإعانات . تقرير التحقيق بتكليف من اقتراحات الحكومة ان البرنامج يجب ان يتم قياسه فيما يتعلق بمدى وعمق الإعانات ولكن هذا يجب ان يمد الي جميع الشركات المصنعة الجديدة في اى مكان باستثناء في منطقة بريتوريا ويتواند ساند، فيرينجيج واعتبرت شركاتهم تحتاج إلى هذا الدعم.

في عام 1993 كان هنالك إصدار خاص من الصناعية الإقليمية تم فيه تطوير برامج التنمية الصناعية الإقليمية هذا البرنامج تبسيط لها كان فعالا في جذب المزيد من المشاريع كثيفة العمالة من برنامج التنمية الصناعية الإقليمية في حوالي 50000 راند لكل وظيفة بدلا من حوالي 3.000.000 راند لكل وظيفة.

تم استعراض كل البرامج في عام 1996 وذلك لاستخدام برنامج صندوق المنح اليابانية القائم علي التنمية الاقتصادية الوطنية ومجلس العمل وتحولت الأهداف من الحكومة في الأساس وحاولت حكومة الفصل العنصري استخدام حوافز الاستثمار لتشكيل المجتمع علي سلسلة طويلة تناسب نظام القمع السياسي . كانت برامج الاستثمار في الأساس إضافات لطيفة إلى مستويات مرضية بالفعل من الاستثمار بقدر ما كانوا الحكام قلقين. كانت لأهداف المؤتمر الوطني الإفريقي التي قادها اتحاد الحكومة الوطني غاية مختلفة في الأهمية ، يجب رفع مستوى الاستثمار من مستواه المنخفض، لزيادة ثروة البلاد وعلي نفس القدر من الأهمية لابد من خلق فرص عمل للملايين العاطلين عن العمل.

أيضا كانت هنالك أجزاء من البلاد التي تم إهمالها أو حتى تجنب الاستثمار خلال عهد الفصل العنصري لأسباب سياسية ومن الأمثلة علي ذلك مثال وهو ترانسفال الشرقية،

ألان مقاطعة مولا نجا التي تقع بجوار موزنبيق هذا يعني إن موانئ البلد الأخير لا يمكن الوصول إليها. عانى المستوردين والمصدرين الجنوب إفريقيين والمنطقة بأكملها. مثال آخر هو المذكور ترانسكي لايتورال. لديه إمكانيات سياحية هائلة لكنها تفتقر إلى البنية التحتية لان حكومة الفصل العنصري اختارت لتهميش الإقليم الأسود بالدرجة الأولى.

لقد اعتقد حزب المؤتمر الوطني الإفريقي انهيار السياسة والعقبات التي أقيمت للتنمية لن تكون كافيها لمواجهة سنوات الإهمال، لكن القيادة الوطنية أيضا تدير تجنب نوع الدعم الذي يمكن إن يدخل العملة من سياسة برميل لحم الخنزير ويمكن إن تشوه الأسواق أكثر من ذلك من دون سبب وجيه . اعتبارات أخرى في المؤتمر الوطني الإفريقي نهج الاستثمار شملت الرغبة في تشجيع الأجانب المستثمرين خاصة حيث جلبوا معهم تقنيات جديدة في الأسواق. الرغبة في زيادة " درجة الحرارة التنافسية " في جنوب افريقيا عن طريق إدخال متنافسون جدد من شأن إن يتحدي احتكار القلة العزيمة والرغبة في زيادة أنواع الاستثمار العمالة، والرغبة في بناء الطبقة الرأسمالية السوداء الكبيرة، وراء مخالب الاحتكارات القلة . مع وجود حقيقي في القطاع الصناعي من الاقتصاد (ليس فقط التمويل والتجارة) (هريش 1992 المؤتمر الوطني الإفريقي 1997 : 41- 50).

بعد تقرير استشاري عام 1995 بشأن استثمار الأجانب بتكليف من صندوق المنح اليابانية والمجلس الوطني للتنمية الاقتصادية والعمل، قررت الحكومة نقل التسويق لبرنامج جذب المستثمرين الأجانب خارج مجلس التجارة والصناعة حيث كان ضعيفا، كان هنالك سببان رئيسيان هما : العمل علي غرس روح المبادرة داخل هذه المنظمة والتي هي أكثر صعوبة في إدارة حكومية ورغبة في ضمان إن وكالات تشجيع الاستثمار الإقليمية تصدق حقا

إن مقدهم علي متن الوكالة المركزية يعني أنهم ملكتها، ستقوم وكالات المقاطعات بمعظم العمل في جذب المستثمرين المحتملين والتوصل إلى اتفاق. ولكن يمكن للوكالات الوطنية استغلال ميزان الحجم في التسويق وإدارة المعلومات، أطلق الاستثمار في جنوب إفريقيا في وقت مبكر في عام 1997. في وقت لاحق استغرق تصدير مسؤوليات التسويق أيضا، ومازال في وقت لاحق إعادة توزيع لوزارة الصناعة والتجارة مرة أخرى.

في الوقت نفسه عملت الحكومة علي تحسين نطاق وجودة الحوافز والأدوات لتشجيع كل من المستثمرين الصناعيين الأجانب المحليين. كان الاقتناع الراسخ بقيادة السياسة الاقتصادية مثل الحوافز المالية ثانوية بدلا من ذلك، عموما كانت الظروف الاقتصادية والسياسية أكثر بكثير عندما جاء لجذب النوع المناسب من الاستثمار (انظر علي سبيل المثال، المؤتمر الوطني الإفريقي 1997 الفصل 1).

أهم هيئة تسيطر عليها الحكومة لتطوير القطاع الحقيقي بعد وزارة الصناعة والتجارة كانت مؤسسة التنمية الصناعية تم تأسيس مؤسسة التنمية الصناعية في عام 1940 لتمويل الدولة لصناعة تطوير البنك وللاستثمار في القطاعات الصناعية الإستراتيجية. منذ البداية في خمسينيات القرن العشرين كما عملت بنجاح دون أي حقن إضافي في أصول من أموال الدولة. علي الرغم من انه حتى في عام 1990 لم تستقر من ذلك ضمانات حكومية للقروض للشركات شبه الحكومية، كان قانون مؤسسة التنمية الصناعية بسيطا ويجب إن يستثمر في المجال الصناعي للتعهدات التي تفيد البلد والولاية وتلبية المعيار من الجدوى الاقتصادية ويعني بذلك حقا انه يجب إن يتوقع من الشركة المستثمرة في النهاية إن تحقق إرباحا والوقوف بمفردها في ظل المؤتمر الوطني الإفريقي . كان تفويض مؤسسة التنمية الصناعية

هو تمديد للسماح للاستثمارات في البلدان الإفريقية الأخرى، الفرق الرئيسي بين مؤسسة التنمية الصناعية والبنك الاستثماري خاص كان ذلك مع مساهم واحد فقط وهو الحكومة وكانت مؤسسة التنمية الصناعية قادرة علي اتخاذ نظرة أطول من الاستثمار، واتخاذ بعض المخاطر التي قد لا يمتلكها البنك للقطاع بشكل خاص. ومع ذلك وضعت الشركة ممارسة وثقافة الاقتراح والتقييم والتحليل الاقتصادي، الذي جعل المهنيين وإحكامها تحظى بتقدير كبير في القطاع الخاص.

مع وصولها بقيمة ما يقارب 3 مليارات دولار في عام 1994، وثقافة الكفاءة المهنية ، وكانت الحكومة الجديدة حريصة علي استغلال الفضائل وإزالة خطايا المؤتمر الدولي للديمقراطية في أسرع وقت ممكن ، لكن ماذا كانت تلك الخطايا ؟ أصبحت مؤسسة التنمية الصناعية متكاملة للغاية في عناصر ما يسميه استو مجي " مجمع الطاقة والمعادن " معظم المستوي العالمي كان العمل في مؤسسة التنمية الصناعية موجهها نحو " إفادة " المشاريع مثل مصانع الصلب ومصاهر الألمونيوم . أن التكامل مع مجمع الطاقة المعدنية يعني أيضا تطوير علاقات مريحة مع بعض من اكبر التكتلات مثل سنلام ومبيكور .

ضعف آخر من مؤسسة التنمية الصناعية هو أنها لم تركز موارد كافيها للتمكين الاقتصادي الأسود، وتطوير الأعمال التجارية الصغيرة والمتوسطة وهما قضيتان متداخلتان ولكنها ليست متطابقة. المنظمة نفسها كان لديها عدد قليل نسبيا من المهنيين السود، وليس من كانوا في كبار المواقف. خارج الطاقة المعدنية للصناعات المعقدة، لم توجه مؤسسة التنمية الصناعية مقترحات للاستثمار في سياق التنمية الصناعية قطاعية الخطط .

بدأ قانون مؤسسة التنمية الصناعية واسعا بما يكفي لاستيعاب الجديد من المعلومات. اقترب قاده الحكومة الاقتصادية من التحدي المتمثل في إصلاح مؤسسة التنمية الصناعية من خلال أعاده تشكيل مجلس الإدارة والسماح للمجلس بالتركيز علي قضايا السياسة العامة، وتعيين الإدارة العليا في عام 1996، وجد المجلس الجديد الأعضاء للرئيس التنفيذي الجديد Khago Naqula الذي كان يعمل من اجل أي بي ام وجنوب إفريقيا ومصانع الجعة في التسويق، ودار ما كانت الثقة في الوحدة الأسرع نموا في جنوب إفريقيا لإعمال الصندوق المشترك، وافق نكولا علي عقد لمدة خمس سنوات، مشيرا إلى انه لا نية للبقاء بعد ذلك مره واحدة في الموقف.

وانتقل نكولا بسرعة أولا لاستعادة الروح المعنوية لمنظمة الحريصة، ومن ثم صنع سلسلة من التسعينات الجديدة، وجلب الموظفين السود والإناث في الإدارة التنفيذية لأول مرة في منظمه التاريخ. لقد استرد مؤسسة التنمية الصناعية من دون إن يكون تفكيك وإعادة بناءها من نقطة الصفر. هذه هي الطريقة الجديدة وهي إن تفضل الحكومة علي إن تعمل للحفاظ علي الأموال الموجودة في هذا حالة الأصول المالية ورأس المال الفكري لمؤسسة التنمية الصناعية وكان في الوقت نفسه تحويل الوكالة إلى جهاز فعال لإعادة الأعمار في عصر الديمقراطية.

تم إلغاء برنامج التنمية الصناعية الإقليمي بعد مراجعة التنمية الاقتصادية ومجلس العمل، تشير الأدلة إلى انه ينبغي تجربة أساليب أخرى لجذب استثمارات صناعية كبيرة. ومع ذلك فان تعديل نسخة برنامج التنمية الصناعية الإقليمية المتقدمة للشركات الصغيرة والمتوسطة وكان المحتفظ بها في شكل إعادة هيكلتها الصغيرة والمتوسطة لبرامج تطوير

التصنيع في وقت لاحق تم توسعة إلى ما بعد قطاع التصنيع وإعادة تنمية برنامج تنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة أنها الطعم الذي منحته نقدية سنوية للمستثمرين لمدة تصل إلى ثلاث سنوات، بناء علي حجم الاستثمار والأداء المدقق للشركة . هو مرجع نحو الاستثمارات الصغيرة . ويمكن استخدامها في إي مكان في جنوب إفريقيا حيث يمكن إن تكون المؤسسة أنشئت عندما تمت مراجعة برنامج تطوير التصنيع بعد 18 شهرا من التشغيل، فقد خلقت ما يقارب من 26392 وظيفة جديدة أو اقل من 7300 لكل وظيفة 7300 ، هذه الاستثمارات الأمريكية كانت بوضوح في القطاعات كثيفة العمالة 7\_15 1999 قسم التجارة والتعدين).

وكانت بالنسبة للمستثمرين الصناعيين الكبار الذين لديهم سهولة الوصول إلى الصناديق والإرباح المرتقبة المتوقعة ، بدا انخفاض الضرائب مثل الخيار الأفضل . في وقت استعراض برنامج التنمية الصناعية الإقليمية، في عام 1996 كانت الحكومة تعاني من نقص في الإيرادات ولم تستطع فرض ضريبة شاملة الالتزامات للتخفيض. لذلك برنامج عطلة الضريبة لأكبر الاستثمارات الصناعية . والتي أيد في الاستعراض كان قد أعلن في بيان لنمو العمالة وإعادة التوزيع في يونيو وأطلق في وقت لاحق في السنة . أرادت الحكومة إطلاق البرامج باسم بأسرع قدر الإمكان لأنها تريد غرس الثقة بذلك تم تنفيذ نمو العمالة وأعاد التوزيع ولأنها اكتشفت تقليص استثمارات القطاع الخاص .انتهاء برنامج عطلة الضرائب صعب التنفيذ وسبب هرجا نسبيا لعملية بناء توافق الآراء بين جميع الناخبين بالإضافة إلى البرلمان ، وشملت هذه الأعمال العمل وحكومات المقاطعات وضريبة عمولة الحكومة ، من اجل التأهل لسنة ضرائب مثالية السنوات التي بدأت في السنة الأولى المربحة ، كان يجب علي الشركة إن تكون موجودة ماليا ( لتجنب التسريب ) داخل واحدة من عدد كبير من المناطق الصناعية )



باستثناء بريتوريا و يثواترسراند وفيرنيجنج) وكان عليها إن تشير إلى مستوى كاف من خلق فرص العمل.

بين منتصف عام 1997 ونهاية عام 1998 ، 106 ضريبة تمت الموافقة علي مشاريع العطلات مما يمثل إجمالي الاستثمارات من 31 مليارات ، 8854 وظيفة جديدة في 350000 راند أو 7000 دولار أمريكي لكل وظيفة (وزارة التجارة والصناعة 1999 : 15 \_ 16 ) البرنامج لم يعمل بصورة فعالة كما هو مأمول وفي شباط / فبراير 1999 ، قبل فترة المنتصف يمكن مراجعة التقرير، أعلن وزير المالية تريفورمانويل إن نافذة عطلة الضرائب ستغلق كما هو مخطط لها، وفي سبتمبر 1999 في وقت واحد أعلن مانويل تخفيض عام في معدل الضريبة الشركات من 35 إلى 30% من إرباح ( مانويل 1999).

عندما ضغطت وزارة التجارة والصناعة للحقول علي مزيد من دعم الاستثمار ، هما جديان تم إطلاق مبادرات في عام 2002 برنامج الاستثمار الاستراتيجي هو عبارة عن بدل استثماري مقدم إلى استثمارات كبيرة التي تلبي مجموعة معينة من المعايير حتى الآن يبدو انه أكثر فعالية من برنامج الإجازة الضريبية الحرجة . يوفر برنامج البنية التحتية إعانة للشركات أو الوكالات العامة التي تستثمر في البنية التحتية ذات الصلة المخطط لها مشروع استثماري خاص انحياز سكك حديدية و مرفأ ميناء أو خط كهرباء علي سبيل المثال.

أطلق برنامج الاستثمار الأكثر أصالة من قبل أول حكومة ديمقراطية في جنوب إفريقيا وأصبحت المعروف باسم برنامج التنمية المكانية في شروط الاقتصاد ، وكان الهدف من البرنامج استيعاب العوامل الخارجية للاستثمارات العامة والخاصة في المناطق المستهدفة . يمكن للاستثمارات العامة والخاصة جني اعلي الاجتماعية والعائدات الاقتصادية إذا تم

تنسيقها علي سبيل المثال إذا كانت الحكومة تقوم ببناء المنازل والطرق والمدارس سيكون أكثر منطقية للقيام بذلك حيث تخطط الشركات لخلق فرص عمل . يتم إزالة بعض المخاطر من مشاريع الحكومة والعكس بالعكس . الاستثمار العام يمكن إن يقلل كثير من تكلفة الاستثمار الخاصة بنسبة خفض اتفاق الشركة علي البنية التحتية الاجتماعية والاقتصادية.

في الاقتصاديات المتقدمة ، مثل الولايات المتحدة ، والدولة ستقوم حكومات المدن بمثل هذا التنسيق . في جنوب إفريقيا رغم ذلك فعلت معظم حكومات المدن والمقاطعات وليس لديهم المهارات أو الموارد المالية اللازمة للقيام بهذا العمل ، الحكومة الوطنية تدخل الوكالة الوطنية لا تزال قائمة ضرورية في جنوب إفريقيا في هذه المرحلة.

كانت مبادرة التنمية المكانية نوعا من حادث اختياري . مسئولو حكومة جنوب إفريقيا لاسيما بول جوردان في وزارة الصناعة والتجارة أدركت إن السياسة السنوية جعلت من الممكن استثمارات جديدة كبيرة في منطقة ميومالانجا وعبر الحدود في الجنوب موزنبيق . بعد المفاوضات والزراع وافقت حكومة جنوب إفريقيا علي أعاده بناء وتوسيع الطريق وخطط السلك الحديدية إلى ميناء مابوتو في موزنبيق . مابوتو هو اقرب ميناء إلى الكثير من المناطق الداخلية الغنية بالمعادن في جنوب إفريقيا . وافقت حكومة موزنبيق علي العمل علي طريقها وروابط السكك الحديدية وترقية الميناء ، في إثناء ذلك تم توظيف الشركات للنظر في المناطق للاستثمار ، مع الدعم النشط من مؤسسة التنمية الصناعية، ومع ذلك قررت الحكومة أنها لم تمض قدما ما لم يرى القطاع الخاص المشروع بأكمله وانه قابل للتطبيق ، وهذه الإشارة تتطلب الشركات الخاصة في بعض المشاريع للبنية التحتية ، الرد الايجابي علي مناقضة وزارة النقل كان طريق البناء والتشغيل والنقل هو الإشارة الرئيسية ، الاستثمارات العامة

والخاصة قد غمرت من ذلك الحين في المنطقة ، والتي ينظر إليها على أنها مثال رئيسي علي ثلاثة مفاتيح الشراكات. بين الحكومة الوطنية والمحلية، المحلية بين قطاعين العام والخاص وبين ثلاثة بلدان، جنوب إفريقيا وموزنبيق وسوانيلاند (التي يشترك في ركن المنطقة).

كما ظهرت أدلة علي نجاح مابوتو مبادرة التنمية المكانية للممر ، كانت المنهجية تمتد إلى مناطق أخرى لديها إمكانات تطوير عالية، في حين إن مبادرة الساحل البرية في ترانسكي السابق ومبادرة ليمومبو ( شمال كوازولوناتال ) هي المقام الأول موجهة نحو السياحة مبادرة الساحل الغربي في تجمع ويسترن كيب بين المناطق الصناعية والزراعية والسياحية العناصر ، مرجع أكثر علي قدوم المساواة، المكونات الرئيسية في مبادرات التنمية المكانية الناجحة هي فعالة رسامة على المستوي الفني، وعلى المستوى السياسي، خاصة مجلس الوزراء للاستثمار . المجموعة التي تربط بين الوزراء من المفتاح وزارات مثل النقل والمياه، ويرأسها آنذاك وزير التجارة والصناعة، أليك اربون حيث ساعد في ضمان ذلك سوق تحصل المبادرات التقنية علي دعم سياسي. أصبح عنصر من الإستراتيجية لضمان وجود بارز بما في الكفاية سياسي ووطني ، يعمل مع بارز بما فيه الكفاية سياسي إقليمي، وقاد كل مبادرة التنمية المكانية .

في بعض الحالات لم تكن هناك أموال حكومة إضافية يحتاج إلى ما وراء الميزانية العادية، علي الرغم من تحويل الأموال لمبادرات التنمية المكانية كأولوية مؤقتة في حالة واحدة، كما هو الحال في الحاجة إلى بناء ميناء جديد بالقرب من ميناء إليزابيث، مطلوب

التزام علني اكبر، لكن هذا كان نادرا في الغالب، لم تكن هنالك التزامات مالية جديدة مطلوبة.  
في ما وراء ذلك تكلفة إدارة فرق مبادرة التنمية المكانية.

الضعف الرئيسي لمبادرات التنمية المكانية هو الحتمية في الديمقراطية ، انه سيكون  
هناك الكثير من المبادرات وليست فعالة بما فيه الكفاية العامة والخاصة، المهارات الإدارية  
كل القيادة يمكن أن تأمل ظل هذه الظروف هي أن قفل التنمية المكانية المرتفعة تحصل  
المبادرات علي علاج " الفريق " في بعض الحالات اتخذت الحكومة الإقليمية علي المبادرة،  
مثل في حالة مبادرة الذكاء الأزرق في جونتج والتي هي أساسا خطة تطوير خاصة بدعم عام  
قوي.

اثنين من أهم الدروس المستفادة تدريجيا من قبل و كانت الحكومة خلال العقد الأول  
من الحرية إن ديناميت الثبات في كثير من الأحيان لم تكن وطنية، بل كانت كذلك في كثير  
من الأحيان إقليمية ومحلية. وهذا قطاعات الصناعات التحويلية لم يكن من المرجح إن يكون  
المورد الرئيسي للوظائف في جنوب إفريقيا،علي الرغم من أنها لا تزال دينامو هام للنمو  
كانت النتيجة إن موقع برامج حوافز الاستثمار بداء التحويل بعيدا عن موقعها التقليدي في  
وزارة الصناعة والتجارة نحو الإيرادات الأخرى والحكومات الإقليمية، وضعت وزارة السياحة  
والوكالات الوطنية والمحلية المرتبطة نظاما شاملا من الحوافز للاستثمار في قطاع السياحة.  
برنامج (Gauteriere blue) لتطوير البنية التحتية التي تهدف إلي الاستثمار في مجموعة  
من القطاعات الرئيسية التي حددتها المقاطعة، هو مثال آخر علي ذلك. جيل جديد من  
استراتيجيات الاستثمار . ودعم Kwini Durban البلدية لقطاعي السياحة والمؤتمرات مثال  
آخر ودعم حكومة ويسترن كين لتطوير مركز إنتاج فلم كبير في كيب المدينة هي الأخرى .

## دعم الابتكار الصناعي :

بشكل عام ، لم يكن لدى الشركات الصناعية في جنوب أفريقيا سمعة في الابتكار للمنتجات الحقيقية. المهندسين كانوا معترفين بقدرتها علي تعديل المنتجات والعمليات ، والى العثر علي تخفيضات قصيرة رخيصة ، ولكن معظم جنوب إفريقيا المصنعة كانت المنتجات ومازالت تتم بموجب ترخيص لأصحاب حقوق الملكية الفكرية فالصناعة المتقدمة للإقتصاديات . هذا ليس مفاجئاً مثل طبيعة جنوب أفريقيا شجع نظام الحماية علي الترخيص والنسخ للسوق المحلية ، وليس الابتكار علي مستوي عالمي .

كانت هنالك استثناءات قليلة فالصناعات التي كانت بدعم قوي من الحكومة لان إستراتيجيتها لها أهمية في عنصر الفصل العنصري وعقوبات العزلة . بعد مجالات الجهد هي النفط من تقنيات الفحم و الطاقة النووية والالكترونيات والمواصفات العسكرية وغيرها من المنتجات العسكرية و الاتصالات التكنولوجية (نكلار وتريدها الدولة التجارية) وقدرات تكامل النظام الرئيسي كان أسلوب الدعم هو التمويل العسكري للعقود طويلة الأجل التي من شأنها ان تسمح بالابتكار في الشركات المملوكة للدولة أو الشركات الخاصة . دعمت الحكومة المجالس العلمية ، وخاصة مجلس البحوث العلمية والصناعية من شأنه كان يتم التعاقد لتجميع خبراتهم وراء المشاريع. لقد كان تنظيماً مركزاً لكل ما هو موجود تقريباً موهبة ابتكار التكنولوجيا، وتوجيه مثل هذه المواهب من الجامعات في مجموعة مختارة بعناية من البعثات.

إنخفاض التمويل العسكري بسرعة منذ بداية التسعينيات، وجاءت عقود الاتصالات طويلة الأجل للنهاية . وتحول التركيز إلى التسويق التجاري والوقورات في سياق العودة إلى السوق العالمية . كانت النتيجة المؤسفة إن القطاع الخاص والعام نقاط الابتكار ، لاسيما

البحث والتطوير ، انخفض مما يزيد قليلا عن 1% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 1991 إلى اقل 7% من الناتج المحلي الإجمالي 1991 م، جاءت تأثيرات السياسات والبرامج الجديدة من خلال البحث والتطوير بحلول عام 2001 واستردت إلى 76% من الناتج المحلي الإجمالي وارتفع إلى 81% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2003 ، ولكن هذا لا يزال منخفض نسبيا في السياق الدولي ( وزارة العلوم والتكنولوجيا 2005).

التطورات السياسية الرئيسية كانت العلوم والتكنولوجيا ورقة بيضاء في عام 1996 يرسم فيها نموذج الوطنية نظام الابتكار ووضع الإطار للتزايد لإصلاح السياسات . تتبع ذلك بحث وطني وإستراتيجية التنمية في عام 2001 واستراتيجيات محددة للتكنولوجيا الحيوية والتصنيع المتقدم . كانت مهام السياسة التكميلية هي " التصنيع المتكامل الإستراتيجية " التي أكدت علي أهمية التنمية وتنظيم ونقل المعرفة من اجل التنمية من قطاع التصنيع التنافسي 2001 ، المجلس الاستشاري الوطني لوزارة التجارة والصناعة 2002 و 2003 الابتكار أول مشاريع دعم الابتكار النموذج الجديد كانت وضعت في أوائل 1990 . برنامج الدعم في البداية ، تم تطوير تقنية التجديد الصناعي ( مشروع الإستراتيجية الصناعية بواسطة وزارة الصناعة والتجارة لقطاع الالكترونيات ) الذي كان ينظر إليه علي انه في أذمة الطلب من الجيش المملوكة للدولة شركة الاتصالات السلكية واللاسلكية (Telkom) تراجعت في الوقت ذاته . وسرعان ما تم توسيعه ليشمل القطاعات الصناعية الأخرى . وهو عبارة عن برنامج منحة متساوية يدعم العمل التجاري للمبتكرين الموجهين .

تم تطوير برنامج التكنولوجيا والموارد البشرية للصناعة في نفس الوقت تقريبا كان الهدف هو ربط عالم التعليم العالي في العلوم والهندسة مع العالم الصناعي الحكومة أضافت

منحه قدرها 50% لمساهمه شركة خاصة أو كوسورتيوم إلي جامعة صناعية او تطبيقية قائمة علي تكون مشروع بحث كان يجب أن يشمل تدريب الطلاب، بدأت شركة ثيرب بطيئة جدا، ولكنها توسعت بسرعة كبيرة بعد إعادة تشكيلها وأعدادها وتنظيمها وتوسيعها.

هذه البرامج الجديدة صممت لتجمع بين المعرفة المتقدمة من السوق مع المعرفة و وضعت في مؤسسات البحوث العامة والخاصة . تم تطوير العديد من برامج أخرى من هذا القبيل وضعت لمنع الشقوق الواضحة في أواخر التسعينيات. لكن هذا لم يحل مشكلة بالفعل أو تحدي إعادة تركيز المجالس العلمية.

المنظمات لمجلس البحث العلمي والصناعي هي واحدة من اكبر المنظمات، يتلقي حوالي 40 مليون روبية من الحكومة سنويا لتكسب القليل من ذلك من خلال العقود مع الحكومة والقطاع الخاص . وفقا لمعايير جنوب إفريقيا هذا هو الكثير من المال لأبحاث الابتكار الصناعي . مجلس البحث العلمي والصناعي هي واحدة من مجموعة من المجالس العلمية التي تجدي الأبحاث وتطوير التكنولوجيا وبناء قواعد المعلومات وتطوير المعايير في مجالات مثل الزراعة والتعدين والمعادن والجيولوجيا ، والطب والعلوم الإنسانية والمجالس العلمية وان جزء من الحكومة تمويل جزئيا من خلال العقود والرسوم من خلال العملاء الحكوميين والخاصين.

وقد تحول مجلس البحث العلمي والصناعي في أوائل 1990 بقوة نحو السوق كما رأينا أن العقود الرئيسية الحكومية كانت تجف والمنحة البرلمانية لن تنمو بسرعة على الرغم من هذا كان شي منطقي ومعقول للقيام به في ظل هذه الظروف ، ذلك كان يعني إن مجلس البحث العالمي والصناعي تعادل موارد المعرفة الموجودة دون بناء رأس المال الفكري الجديد

من خلال الأساسية والبحوث الاستكشافية ، بحلول نهاية العقد كان مجلس البحث العلمي والصناعي أعلنت توازن بين التزامها العقود التجارية مع التزام قوي بالتكنولوجيا لتطوير المنصة.

المعضلة حول دور المجالس العلمية لديها ثلاثة عناصر رئيسية الأول هو ما إذا كان للدولة دور لها مباشرة لتقديم خدمات الابتكار والتكنولوجيا أو ما إذا كان يجب أن تساعد الدولة الابتكار من خلال المنح أو التنازلات الضريبية مباشرة إلى العلماء والثاني هو إذا كانت الدولة ذاهبة دعم جانب العرض للعلوم والتكنولوجيا هو العام (المجلس) مناسب أو يجب أن يركز على اصغر وأكثر تركيزا مختبرات اقرب إلى العميل والثالث هو إذا كان المجلس يتم الحفاظ على النظام وكما ينبغي أن تأتي من تمويل مخصص للدولة(منحة برلمانية)؟

القرارات التي اتخذت حتى الآن في محاولة العثور على مسار معقول بين هذه الخيارات. لان مجتمع العلوم والتكنولوجيا صغير نسبيا في جنوب إفريقيا في الوقت الحالي، فان المجالس سوف يتم الاحتفاظ بها لتحقيق وفورات الحجم. هذا يسمح لفترة طويلة الاستثمارات الأجل في المعدات والأشخاص دون توقع نتائج لحظية.سيستخدم النظام كلا جانب الدعم من خلال المجالس ومحطات التكنولوجيا في أعلى المؤسسات التعليمية ومراكز استشارات التصنيع ودعم المستخدمين من خلال منح أو امتيازات ضريبية ،والتي ينبغي أن ترتفع إلى حد كبير (صوت العلم)الأموال ملتزمون بالمنحة البرلمانية وتباطأت في حين ان الحقيقة كانت هناك نسبة متزايدة من الصناديق يتم صرفها خلال الصناديق التنافسية ،مثل صندوق الابتكار والتي يجب أن تشكل الشركات التعاونية مع الشركات الخاصة وأعلى مؤسسات التعليم .ظهرت قنوات تنافسية أخرى مع إنشاء مراكز الابتكار الإقليمية للتكنولوجيا



الحيوية ،ويجري النظر فيها من حيث إستراتيجية الابتكار في تصنيع متطور على غرار مجلس البحث العلمي والصناعي في الآونة الأخيرة إنشاء مركز ابتكار وتطوير السيارات بالقرب من بريتوريا.

ومع ذلك فان اكبر المخاوف الكامنة حول النظام الوطني لابتكار العرض المقيد لأشخاص لديهم مهارات الابتكار خلال التسعينات المؤشرات كانت سلبية ركوض أو انخفاض عدد خريجي العلوم والهندسة تدهور في الجنوب بدا الأداء النسبي لإفريقيا الاقتراع والنشر في المجالات العلمية ومتوسط عمر جنوب إفريقيا وكان العلماء المنتجون يرتفعون ،وكان كثير منهم ابيض .الذكور أكثر من 50 وكان واحد من القيود الرئيسية نسبيا عدد قليل من خريجي المدارس الثانوية مع الرياضيات المناسبة والمؤهلات العلمية. العدد الإجمالي المسجل انخفض المهندسين المهنيين خلال 1990 وعلي الرغم من ذلك نما عدد من علماء الهندسة، انخفاض هذه المؤشرات لم تبشر بخير لجنوب إفريقيا . المستقبل علي أساس الابتكار التنافسي " مجلس الاستثمارات الوطنية للابتكار 2004 ."

عدد التسجيلات في العلوم والهندسة بدأت درجاته تنمو بسرعة كبيرة في عام 2000 معا مع ارتفاع نسبة الناتج المحلي الإجمالي المخصص للبحث والتنمية، وهذا يمكن أن يبشر ببداية حقبة جديدة من الابتكار في جنوب إفريقيا .

#### تطوير البرامج الاستراتيجية والمعلومات :

يجب أن تعالج تدابير الدعم الحكومية اتفاقات السوق حيث تتناقض مصالح الشركات الفردية مع مصالحها الجماعية علي المدى الطويل . على سبيل المثال : في الاقتصاد قصير العمالة الماهرة والشركات غالبا ما تتردد في تدريب العمال السيئ ويتوقعون ان الشركات

التنافسية سوق تصطاد مربيها (عمال). بدون إضفاء الطابع الداخلي علي هذه العوامل الخارجية الشركات سوف تتخذ في كثير من الأحيان القرارات التي هي ضد المدى الطويل الخاص بهم مصالح وبالتأكيد ضد مصالح طويلة الأجل للاقتصاد ككل . يمكن للحكومة أن تحاول معالجة هذه الأمور والصراعات من خلال إنشاء القواعد المناسبة أو العرض المناسب. في حالة نقص العمالة الماهرة، علي سبيل المثال يمكن للحكومة دعم الشركات التي تقدم التدريب لعمالها، أو يمكن أن تطور الحكومة برامج لزيادة العرض من العمال ذوي المهارات المناسبة ( انظر للفصل الخامس ).

من بين جميع الأسواق واحدة من أكثر الأسواق غير الكاملة هي سوق المعلومات ، الوصول غير الكامل للمعلومات هو احد المفاتيح للعوامل التي تعزز فرض عدم المساواة بين العالم القديم والعالم النامي .

تضاعفت في جنوب إفريقيا مشكلة العزلة السياسية والاقتصادية خلال حقبة الفصل العنصري . سقط مدراء جنوب إفريقيا وراء نظرتهم في الخارج ، ومع ذلك مع أبحاثهم السلفية والتعليم والاتصالات والبنية التحتية ، ينبغي أن تكون جنوب إفريقيا قادرة على اللحاق بالإنصاف بسرعة في المناطق المستهدفة مع بذل الجهد الكافي ، كانت هذه الفلسفة الضمنية وراء سلسلة من تدابير الدعم وضعت من قبل وزارة التجارة والصناعة ، والتي يمكن تجميعها تحت عنوان الدعم الاستراتيجي والمعلومات.

أول هذه المبادرة في الحصول علي اسم كان " الكتلة " برنامج جنوب إفريقيا لديها تاريخ من قطاع الصناعة. التحقيقات التي أجريت علي أساس أن النتيجة سوف تكون من توجيه الحكومة . مثال يجب زيادة تعريف الاستيراد ويجب علي الحكومة توفير أموال إضافية

لتدريب العمال . في أعقاب مشروع الإستراتيجية الصناعية، الجديد يعتقد قادة السياسة الصناعية للحكومة في كثير من الأحيان كان الرد علي التحدي من المنافسة ليس في الحكومة ولكن في الشركات و مجموعة الشركات نفسها، إعادة الهندسة، وإدارة سلسلة التوريد، والاستثمار في مفتاح المدخلات، و طرق تدريب أفضل علي سبيل المثال في كثير من الأحيان الشركة أو مجموعة من الشركات لم تكن تعرف ماذا تفعل لأنها لم تكن لديهم القدرة علي تحليل ظروفهم . بعض الأحيان كانوا يعرفون الجواب، ولكن كان لا بد من إقناعهم بعمل شي ما حوله.

أو أكثر أو اقل في وقت واحد، تأثرت بعمل بورتر ومجموعة مونيتوم، العديد من المؤسسات بدا دعم التخفيضات العنقودية ، في الواقع مراقبة مجموعة أجرت دراسة خمس مجموعات جنوب إفريقيا خلال 1994 ، بناء علي دعوة من حزب المؤتمر الوطني الإفريقي . مجموعة المراقبة كانت قد عرضت دراسة دون مقابل ، ولكن حزب المؤتمر الوطني الإفريقي أصر علي انه ينبغي أن يكون العقد الصحيح ، النتائج التي توصلت إليها أساسا تأكيد لتلك الشركات والصناعات . مشروع الإستراتيجية الصناعية والعلاقات بين الشركات والصناعات كانت غير فعالة وضعيفة الإدارة ، والعمال المدربين تدريباً جيداً ، وعدم وجود التنافس بين الشركات جنوب إفريقيا ، مما استحوذت علي خيال محلو اقتصاد جنوب إفريقيا كان منهجية بورتر ، التي ركزت علي العلاقات بالإضافة إلى المزيد من تمارين القياس التقليدية ( بورتر 1990 ).

بحلول عام 1996 كانت هنالك حوالي 15 دراسة عنقودية جارية ، بعضها التي اتخذتها مؤسسة التنمية الصناعية بعضها من قبل وزارة التجارة والصناعة ، والبعض في

إطار صندوق المنح اليابانية . مجموعه مؤسسة التنمية الصناعية المنسقة لمناقشات تحليل وتدريب المحللين من قبل الدولية خبراء من وقت لآخر . ليس كل التمارين العنقودية كانت نفسها عملت مؤسسة التنمية الصناعية في الغالب مع الشركات اكبر وركزت على فرص الاستثمار في حين أن بعض مشاريع مؤسسة التنمية الصناعية والتنمية الاقتصادية والوطنية ومجلس العمل حاولت جلب الشركات الصغيرة والبحث عن تعاون الفرص، أصبحت الدراسات العنقودية " المبادرات العنقودية " هي التي وضعت العلاقات خلال مرحلة الدراسة أصبح جزءا من عملية محاولة لمعالجة المشاكل كشفت عن طريق الدراسات . قلق دائم من مؤسسة التنمية الصناعية علي الرغم من أنها تحاول التأكد من نتائج الدراسات أو العمليات لم يكن فقط لتوفير المزيد من الذخيرة لرجال الأعمال والعمل للضغط علي الحكومة لمزيد من الدعم .

كان من المتوقع أن تلعب وزارة التجارة والصناعة دواء رائدا في كل منها عملية الكتلة ، وكذلك إدارة خاصة بها ، لقد كان هذا لا يمكن السيطرة عليه نظرا لضعف القطاع الصناعي، المديرية في وزارة التجارة والصناعة وعدد لا يحصى من المسؤوليات الأخرى ، تم تطوير طريقة جديدة لتشجيع عمليات الكتلة، صندوق الشراكة القطاعية كان هذا كليا مفهوم جنوب إفريقيا المحلي ، مع جذوره في مشروع الإستراتيجية الصناعية تقرير ( جوفي 1995).

وكان صندوق الشراكة القطاعية هو المخطط لتشجيع الشركات ذات الصلة علي البحث عن الحل المشترك لمشكلة مشتركة. من الأسهل وضعها من خلال إعطاء أمثلة فعلية . لمجموعة صناعية لجنوب إفريقيا، أدركت شركات التبريد إن تغلغلها في السوق الإفريقية

محدود بسبب جودة منتجاتها ولكن من خلال التصميم المتدني كان الحل لتعاون علي إستراتيجية التدريب والتصميم المناسبة . من مجموعة من الأثاثات الخشبي المعالجات اللازمة لتعزيز قدرتها علي المساومة فيما يتعلق بموردي الأخشاب، ووافقوا علي إنشاء عملية شراء تعاوني ، يمكن استخدام مشروع الإستراتيجية الصناعية للحصول علي هذه البرامج، إذا كانوا يستوفون مجموعة من المعايير الصريحة، في النسخة الأولية، إذا تمت الموافقة علي المشروع سيمول مؤسسة التنمية الصناعية مما يصل إلى 65% من تكلفة المشروع بعد أقصى 3 مليون راند.

أطلق قسم التجارة والصناعة برنامج مماثل للفرد و الشركات يسمى صندوق التنافسية ، علي عكس صندوق الشراكة القطاعية فان صندوق المنافسة، الذي يدفع 50% من التكلفة المعتمدة من الاستشاريين تم إنشاؤها من مشروع صندوق المنح اليابانية، تأثرت بشدة بتجارب البنك الدولي في موريشيوس والأرجنتين. كانت المشروعات في البداية بتمويل قرض من البنك الدولي . قرض البنك الدولي الوحيد للحكومة الجديدة كان قرضا صغيرا يبلغ حوالي 25 مليون دولارا أمريكيا، صدر في عام 1998، وذلك أساسا للسماح لحكومة جنوب إفريقيا لاختيار المياه.

دعم " استراتيجي ومعلوماتي " أخر كان برنامج التحدي مكان العمل، الذي صمم في ندلاك لتسهيل التدريب المشترك للعمال والمديرين في تحسين الإنتاجية في الشركة، كان هذا واحدا من أكثر نتائج ناجحة ومفاجئة للمفاوضات في التجارة وغرفة الصناعة من ندلاك، حتى ذلك الحين العديد من العمال وكان النقابيون يعتقدون إن الإنتاجية مرادف لها استغلال العمال . ربما فعل العديد من المديرين أيضا ، ولكن في صياغة إصلاح سياسة التجارة ، وبعد دراسة

بعض بيانات قياسي الأداء التي أظهرت مدى ضعف جنوب إفريقيا . تم استخدام العمال ورأس المال عموماً، والعمال المديرين وافقوا علي أنهم لم يعودوا قادرين علي النظر بعيداً عن الوهج القياسي المنافسة .

### شحن الأدوات :

كان النقاش حول سياسة المنافسة في جنوب إفريقيا ممتلياً من المفارقات . ادعى مجتمع الأعمال الأبيض قبل وبعد الانتخابات 1994 ليكونوا مناصري " السوق الحرة " في جنوب إفريقيا . متشككة للغاية حول ترك التنمية الاقتصادية لقوى السوق وحدها ، وخاصة بعد ان استخدم المستعمرون البيض السياسات العنصرية والعنف لإقامة حكم القوة الاقتصادية في المقام الأول وحتى الآن عندما وصل الأمر إلى قضية قوانين حول هيكل السوق ، ودفع حزب المؤتمر الوطني الإفريقي لموقف اشد مؤيد للمنافسة من الرأسماليين البيض .

تتشابك قضيتان في مناقشة المنافسة في جنوب إفريقيا ، القضية الأولى هي حول كفاءة تشغيل الأسواق أصبحت رأسمالية جنوب إفريقيا واحدة من أكثر الإشكال متماسكة للغاية ومكتوبة من الرأسمالية ( وبوليس 1979 ) كانت منازل التعدين قوية للغاية بحلول الخمسينيات والتسعينيات من القرن الماضي عندما أفاقنا مناجم الذهب الجديدة بدأت باهتة واشتروا معظم ما تبقي من الاقتصاد .

(انظر لينس 1984) علي الأكثر كان هناك ستة منازل تعدين وباداوا في الاندماج مع تخصص المؤسسات المالية . في 1980 عندما شركات من الولايات المتحدة وأوروبا ومملكة الولايات المتحدة تستثمر ممتلكاتها في جنوب إفريقيا وكان المستثمرون المتاحين هم منزل تكتلات التعدين والمال الضخم بالفعل في إفريقيا .

السبب الثاني لموقف الاحتكار لحكومة حزب المؤتمر الإفريقي سياسية ، وكانت إمبراطوريات التكتل بنيت في وقت تم فيه استبعاد غالبية السكان من حقوق الملكية والثروة و الفصل العنصري كانت الحكومة معزولة فيه وتحتاج إلى الخلفاء الذين يمكن إن يحصلوا عليها لم يكن من المرجح إن تقف في طريق التكتلات وطبيعة التكتل في جنوب إفريقيا أدت إلى درجة من الركود في القطاع الخاص ، وبالتأكيد تحول دون استجابة للفرص الجديدة من 1990م، كثير من جنوب إفريقيا يعتقدون انه ينبغي إن يكون هنالك تصحيح لأرث الاحتكار الأبيض للاقتصاد في غياب من التامين ، كانت سياسة المنافسة أداه رئيسية متعلقة في هذا الاعتبار.

لذلك كانت دعوة لتحدي الاحتكارات واحتكارات القلة خطاب قوي في يد حزب المؤتمر الوطني الإفريقي . الفترة المبكرة من النقاش عند العودة إلي الورا، واحدا من أصناف جنوب إفريقيا الجديدة الحقيقية فرص للمتعة السياسية ثم وزير التجارة واستمعت الصناعة تريفيو مانويل بطعم التكتلات .

صغرت التكتلات دائما تقريبا أنفسهم أعمق في حفرة كما استجابوا.

كان المتحول الرسمي المختار ضحية الشركات الكبيرة مايكل سبايسر ، كبير المديرين التنفيذيين في أنجلو أمريكيان متخصصة في الشؤون العامة ، وساعد شخصي لكرسي أنجلو خلال 1980 غلفت ريلي تلقي تعليمه في النخبة سانت جوننت الكلية والتحق بجامعة رودس ، علي عكس العديد من كبار المسؤولين التنفيذيين الانجلو الذين قضوا فترة في جامعه أكسفورد كان دي ريفيور بحلول منتصف التسعينيات تخرج سبايسر إلي العديد من لوحات الانجلو ، ولكن بقي المتحدث الرسمي وخاصة حول قضايا العلاقات التجارية بين الحكومة .

إدراكاً من عكس الأدوار الإيديولوجية، ضرب مانويل خارج بثقة بعض الناس الذين يطلقون علي أنفسهم الرأسماليون في هذا البلد سيعلمون بشكل أفضل في المخطط وقال في احد الأعمال التجارية في الاتحاد السوفيتي بعد عام 1917 الإخطار في كيب تاون في أوائل 1995 . لدينا الرأسماليين الذين لا يريدون المنافسة ، الرأسماليين الذين لا يريدون إن يكونوا رأسماليين ( ارقوس 6 مارس 1995 ) .

لا يمكننا البقاء علي هذا المنوال في الاقتصاد من المنافسة العالية ومجموعة القواعد التجارية الفردية . " ما لم نتخذ نهجا جديدا تماما ، فان ما تبقي سوف يموت".

ثم وعد بتقديم قانون منافسة جديدة قبل نهاية العام ، سيتم إلغاء القانون الحالي واستعويض عن تشريع اقوي بكثير أو إلى حد كبير عدلت انه سيكون بالكاد يمكن التعرف عليها ، أكد منافسة البوليس يجب إن تميز بدرجة كبيره في موقعنا نهج جديد للاقتصاد (ارغوس 6 مارس 1995 ) .

المفارقة الأخرى هي الدور الذي بغته الشركات الأجنبية في النقاش جادلت الشركات المحلية الكبيرة طوال التسعينيات ، إن جنوب إفريقيا كان لتنفيذ سياسات صديقة للسوق فيه من اجل حزب الاستثمار الأجنبي بحلول عام 1995 ومع ذلك المستثمرين الأجانب المتعلمين كانوا يقولون للحكومة ومن كان يستمع إلى العقبة الرئيسية لتوجيه الأجنبية . كان الاستثمار السلوك الدفاعي لجنوب إفريقيا، التكتلات الاحتكارية ( ارغوس 8 ابريل 1995 ) مانويل لا يمكن إن تقاوم جلب هذا إلى النقاش من وقت لآخر .

ركزت استجابة الشركات الكبيرة علي اثنين الحج، لم تكن اكبر الشركات في جنوب إفريقيا كبيرة المعاييرة الدولية ، و جنوب إفريقيا بحاجة إلى الشركات الكبرى لتنافس دوليا ،



ثانيا كانوا حريصين على أن حزب المؤتمر الإفريقي يجب علي السياسيين عدم الخلط بين قضايا الكفاءة الاقتصادية والتمكين الاقتصادي الأسود فيه مناقشة السياسة ، شعرت الشركات الكبرى إن هذين هما منفصلان القضايا ، وان مسألة الكفاءة فقط تنتمي في مناقشة سياسية المنافسة ، ولكن حتى ذوى الخبرة والتوضيح ،كافح spicer لتجنب هذه الحجج السير مثل المرافقة الخاصة.

في هذا الحدث لم يستطيع مانويل الوفاء بوعده لتقديم مشروع القانون قبل نهاية عام 1995 الكثير من الآخرين للقضايا التي تشغل وزارة الصناعة والتجارة للسماح لها لتولي مثل هذا التخصص للمشروع ، وكان المسئولون الرئيسيون منشغلون في عامي 1995 - 1996 ، تنفيذ قانون الأعمال الصغيرة الجديدة وإنشاء قانون جديد ووكالات لدعم الشركات الصغيرة ( انظر الفصل السادس ).

ربما كان التأخير صدفة بحلول الوقت أصدرت الحكومة وثيقة سياستها بعنوان " Framework" للمنافسة والقدرة التنافسية والتنمية في وقت متأخر عام 1997 كان كثير من الهواء الساخن قد خرج عند النقاش ، التجارة ووزير الصناعة أليك اوربن وموظفوه وبعض المهرة قام مستشارون بتجربة دورة دقيقة بين الشركات الكبيرة والعمل الأسود ( والتي بشكل مدهش تعاطي قضية الأعمال السوداء ) وسلمت التشريعات إلى البرلمان في مايو 1998 مع بعض التحسينات التي أدخلت إنشاء المشروع القانون أمام البرلمان . تم إقراره وتوقيعه في النهاية في أكتوبر 1998 .

معظم القانون يأخذ خطة من المنافسة الحديثة للقانون بالاعتماد علي القوانين البريطانية الأخيرة وعلي قوانين لبعض الدول الأوروبية وكندا واستراليا بدلا من قانون أمريكا

، شملت عدة خروج كبير من القانون القديم هذا يتطلب عمليات الاندماج من حجم معين لتكون معتمدة مسبقا من قبل الحكومي علي عكس القانون القديم فانه يسدد مكافحة المنافسة للممارسات الممكنة " انتهاكات لهيمنة " وهو يتطلب أيضا تعريف ل " هيمنة " ابتكار آخر كان إدخال " مفهوم الممارسات الراسية التقليدية " بالإضافة إلى التقليدية الأكثر تغيرا الأفقي للممارسات تسمح إحكام الأعضاء بعدم الموافقة من جانب لجنة المنافسة على أساس اعتبارات السياسة الصناعية و التوظيف و التمكين و الاقتصادي الأسود " قانون المنافسة رقم 89 لعام 1998 ."

ومع ذلك يتم تحديد التمكين الاقتصادي للسود بوضوح كأحد الإقراض من القانون . للإغراض الأخرى يشمل الكفاءة العالمية والقدرة التنافسية واجتماعات المستهلك والتوظيف ، واعتبارات الرفاهية . والرغبة في بناء صغير وشركات متوسطة .

لمفاجئة الكثيرين وربما إلى خيب أمل لوسائل الإعلام . كان القانون الجديد عالميا للإذاعة في الممارسة العلمية فقد عملت بشكل جيد . بعد بعض التعليمات عمليات الإعلام أديرت مشكل معقول علي نحو سلس . ومع ذلك أولئك الذين يقاتلون من اجل انخفاض الأسعار وخاصة السلع الوسيطة مثل المعادن نصف المصنعة ، المواد الكيميائية و لب الورق والمنتجات الورقية ، نعتقد أن سوء المعاملة إحكام الهيمنة من قانون فعل المنافسة ليست كذلك . القلق هو أنهم فشلوا في مواجهة التحدي لتسترد تعادل الاستيراد . تستعيد البضائع بشكل جزئ تحت تكلفة الواردات مما يسمح بهوامش كبيرة عند المنتج لديه نسبة الوزن أو الحجم إلى القيمة العالية ، والتي يجعلها مكلفة نسبيا للنقل .

منذ عام 1994 ( انتقاد الحكومة وخاصة علي اليسار اشكي إن الحكومة ليس لديها سياسة صناعية هذا علي الرغم من العديد من المقاييس التي أدخلت إلى وزارة الدفاع إلى حد كبير إذا من قبل الحكومة مثل مختلف الدعم للاستثمار ، ودعم الابتكار والإستراتيجية . وتطورات برامج دعم المعلومات منذ عام 1994 ، كذلك كما برنامج الأعمال الصغيرة التي نوقشت في الفصل السادس وإستراتيجية المنافسة ، استمرت الشكوى حتى بعد إطلاق إستراتيجية التصنيع المتكاملة في عام 2002.

يمكن للحكومة أن تشير بسهولة إلى العديد من نجاح التدخلات بالتأكيد بعض من الابتكار والإستراتيجية . وقد مرت برامج المعلومات اختبارات صادفه ومراجعات للسياسة . بالإضافة إلى ذلك تطوير صناعات السيارات . البرنامج والجهد المتضاعف لتعزيز السياحة حقق القطاعات نجاحات ملحوظة في أواخر التسعينيات وأوائل العقد الأول من القرن العشرين .

ومع ذلك بالمقارنة مع استراتيجيات ناجحة في شرق وجنوب شرق آسيا، الإستراتيجية الصناعية لجنوب إفريقيا النجاحات تبدو متواضعة وقلة متباعدة في وقت مبكر بعد سنوات من عام 1994 شعر مديرو السياسات أن الحكومة لم تفعل ذلك لديهم القدرة علي الانخراط في النمط الآسيوي المتطور للتدخلات وركزت الحكومة بدلا من ذلك علي الفرشاة العريضة . تهدف البرامج إلى السماح الكريم بالارتفاع لأعلى مكافأة الكفاءة والالتزام ، في بعض الأحيان كما هو الحال في قطاعي السياحة والسيارات ، لم تشارك الحكومة بفعالية مع شركائها الاجتماعيين في التنمية الفعالة للبرامج .

ربما يكون من العدل إن نقول أن الحكومة مسكونة من قبل شعور مزعج إننا يمكن  
وينبغي أن نفعل أكثر من ذلك . بالتأكيد نحن نعرف ما يكفي لتكون قادرا علي تحديد بعض  
القطاعات الرئيسية التي يمكن أن تنمو بشكل أسرع من خلال سياسات فعالة . التدخلات مثل  
الدعم المركز في المبتدئين. وبرامج التدريب المخصصة . برامج التسويق المنسق أو شكل من  
إشكال استثمار الدعم ؟ لماذا لم نفعل أكثر من هذا؟ لا يمكننا ذلك نمت بعدل أسرع من 94،2  
% سنويا في السنوات العشر الأولى من الديمقراطية ؟

هنالك عدة أسباب هي قلة الثقة ونقص الإدارة الماهرة ، معارضة " الاستهداف " في  
بعض الأجزاء من الحكومة، وعدم وجود طرائف مناسبة من رجال الأعمال والعمل في  
القطاعات ومجموعة من العوامل المؤسسة ذات الصلة ، لقد حل المشكلة مرة أخرى بعد 10  
سنوات أو أكثر، الديمقراطية كجزء من السؤال : كيف يمكننا الحفاظ علي مستوى من  
الاستثمار من قبل القطاع الخاص ؟ كيف يمكننا تحمل عدم تركيز الموارد علي النمو المحتمل  
العالمي وقطاعات العمل ؟ هذه هي بعض الأسئلة حول الصناعية السياسية المطروحة في  
العقد الثاني من ديمقراطية جنوب إفريقيا .

#### ملاحظات :

1/ اقتصاديون التنمية في هذا التقليد سوف يشمل راوول بدبش وهانس سينجز وألبست  
هيرشمان وهوليس Chenery B الاقتصادي هو عادة تتبع إلى الكسندر جشلرون  
اوسيمونكوزنيس . مطرب كان علي اتصال مع العديد من طلاب الدراسات العليا في جنوب  
إفريقيا في جامعة ساسكس والتي تشمل خريجها العديد من كبار موظفين الخدمة المدنية  
والسياسيين في جنوب إفريقيا ، بما في ذلك الرئيس الحالي تابو مبيكي .

2/ بعض المترجمين الفوريين أو ممارسي شرق آسيا معجزة الذين عملوا مع صناعات السياسة في جنوب إفريقيا : أليس أمسين ، سان جابا لا هاجون تشان ، لين سوك ليم ، داك وونام ، دايم زيبين الدين ، يونغ دي اي ، واقتصاديون مرتبطون مباشرة بجنوب إفريقيا مثل : مارتن فرانسمان ، رافاييل كابلنسكي ، وبدان ليفي .

3/ كان ليفي ليس وحده ، عمل انتوبي بلاك له نفس انطباع الشكل . معظم خبراء الاقتصاد في البنك الدولي يعملون في الجنوب . اتبعت التجارة والصناعة الإفريقية.

هذا المتوقع كما فعلت انا الي حد ما ، في تقديري الخاص " التداول " السياسة التجارية ل التصنيع في جنوب افريقيا ( هيرش 1993 ) لتلحق لمشروع الإستراتيجية الصناعية المشتركة الافتراضات الرئيسية مع نهج ليفي ( جوفتال 1995).

4/ سيفالون وبريدا سيلفا (3 الفصل 1993) لمناقشة حول كمية ونوعية الاستثمار في جنوب إفريقيا حتى عام 1993 و نتراس (1990 علي الأرجح).

**الفصل الخامس**  
**الوظائف والمهارات**  
**إعادة تشكيل سوق العمل**

## الفصل الخامس

### الوظائف والمهارات

### إعادة تشكيل سوق العمل

كيف اختبرت أزمة الوظائف التحالف الحاكم :

في أوائل عام 1998 ، أطلق مؤتمر النقابات العمالية في جنوب إفريقيا رصاصة عبر القوس من حزب المؤتمر الوطني الإفريقي وطالب في المقابل بالاستمرار في دعم التحالف الانتخابي لحزب المؤتمر الإفريقي ، وأراد عضو التحالف الآخر في الجنوب الإفريقي جزئياً الدخول في مفاوضات "حسن النية" "السياسات الأساسية" ( Guardian Mail and 22 - 16 يناير ) .

أعلن زويلينز بما فافي نائب الأمين العام لمؤتمر النقابات العمالية في جنوب إفريقيا ان المواجهة هي رجل طويل القامة ذو بنية جيدة مع سلوك مباشر وخص إستراتيجية النمو والتوظيف وإعادة التوزيع المتنامية بأنها هي النقابات . وقال أن إي برنامج الاقتصاد الكلي يفشل في توفير وظائف ومرتبوات لائقة للفقراء يعد خطأ و سيكون غير الأخلاقي أن لا يتحدث مؤتمر النقابات العمالية في جنوب إفريقيا 12\_22 (Mail and Guardian يناير 1998) .

بعد النمو الجيد خلال السنوات الثلاث الأولى من الحكومة الجديدة تباطأ الاقتصاد في إن الصادرات لا تزال تنمو وسوق العمل في حالة ركود وارتفعت العاطلة ، علي الرغم من هذا تواصل الحكومة إتباع سياسة مالية يعتبرها مؤتمر النقابات العمالية في جنوب إفريقيا ، وقد سعى في خفض العجز عن طريق إعادة هندسة الحكومة التي شملت تقليص الإدارة

الحكومية ، زيادة التوظيف في الأجواء الحكومية إلى مستويات حقيقة منخفضة وخصخصة أو إعادة هيكلة مجموعة من الولايات للشركات المملوكة .

وعدت الحكومة بعقد قمة للوظائف خلال 1998 \_ حيث سيجتمع قادتها مع رجال الأعمال والعمال و " الشيوعي " في محاولة للاتفاق علي الاستراتيجيات والبرامج التي قد توفر وظائف جديدة كافية . لكن دور القمة كان لا يزال غير واضح الرؤى ، تراوحت بين الأجر الواسع النطاق و اتفاقية الأسعار إلى أكثر بقليل من فرصة للوقوف الكبير من قبل الشركاء الاجتماعيين غير المستوفيين .

علي الرغم من عدم اليقين ، لم تتراجع الحكومة عن الرئيس مانديلا الذي اختار خطاب حالة الدول في أوائل فبراير 1998 لتأييد إستراتيجية " حكومة الزعيم " . إن افتتاح خطاب البرلمان يعادل خطاب حالة الاتحاد الأمريكي الرئاسي أو خطاب الملكة أمام البرلمان البريطاني . يحدد المعايير للسنة التشريعية ، تحدث مانديلا عن الحاجة إلى التخلي عن 1.2 مليون وظيفة في القطاع العام كإستراتيجية رئيسية للقضاء علي الاتفاق للحكومة الزائدة .

وزير المالية مانويل يؤكد على الرسالة بأنه لا يوجد مجال للمراوغة في التوظيف في القطاع العام ، وقال " لقد خرجنا من أوامر المعركة لجعل هذا الشيء متوافقا " ( أوقات الأحد : أوقات العمل في 8 فبراير 1998 ) .

ردت نقابات عمال البلديات في جنوب إفريقيا بغضب انتقدت ماريا فان دربييل ، منسقة النقابات المناهضة للخصخصة ، موافقة حزب المؤتمر الوطني علي نمو العمالة وإعادة التوزيع في مؤتمرها الوطني الذي عقد في ديسمبر عام 1997 ، باعتباره " غير أخلاقي " . صور فان دريل لنمو العمالة وإعادة التوزيع كأداة للرأسماليين الماليين الذين يرجون



للسياسات النيوليبرالية للسماح لهم بالحرية القصوى لتحقيق الإرباح . مع خفض الضرائب التجارية لزيادة الإرباح ، تجبر الضغوط المالية الحكومة علي الخصخصة حيث أنها تؤدي إلى تفتيت الطبقة العاملة ، والي ظروف ادني بالنسبة للعمال ، لذا دعت لنمو العمالة وإعادة التوزيع اتحاد عمال البلديات بجنوب إفريقيا، وعدم الإذعان إلى حزب المؤتمر الوطني الإفريقي ( سويتان 16 فبراير 1998 ) .

لو كان الاقتصاد ينمو بقوة ، ربما كان ينظر جاذبية اتحاد عمال البلديات بجنوب إفريقيا على أنها مرافقة خاصة لكن الاقتصاد كان يبرد المسؤولين بسرعة ، شجعت بداية الأزمة الآسيوية في عام 1997 البنك الاحتياطي لجنوب إفريقيا مصلحة الإيرادات بجنوب إفريقيا علي الحفاظ علي أسعار الفائدة المرتفعة بشكل مفرط ثم رفعها أكثر .

حزب هذا كومة متزايدة من الائتمان الأجنبي قصير الأجل الذي كان قريبا لقيادة البنوك ووكالات التصنيف لعرض جنوب إفريقيا باعتبارها مخاطر الاستثمار . الخوف المتزايد من العدوى الآسيوية ليس تجنب جنوب إفريقيا يعني توقعات معدل النمو من 2\_2% في وقت مبكر من هذا العام سرعان ما انخفض . لم يكن هناك سحابة فضية . رغم أن الفقراء لا يمكنهم الانتظار لمدة 20 عام للسلم بدا يتردد صداها.

قدم قبل فترة وجيزة تريفور مانويل ميزانية 1999 - 1998 إلي البرلمان ، ضرب قاضي مؤتمر النقابات العمالية في جنوب إفريقيا مرة أخرى . هذه المرة ينقد دور البرلمان في الصياغة وتنفيذ السياسة المالية. كلاهما ناشر المشاعر الشعبية لأعضاء البرلمان المؤتمر الوطني الإفريقي لانخراط في العملية المالية من اجل إنتاج " ميزانية الشعب " وتعتبر يدهم

لعدم القيام بذلك يقتصر دور البرلمان علي التعليقات الرمزية . وعقد جلسات الاستماع التي لن تحدث فرقا ، لقد سخر من الميزانية ( كيب تايمز . تقرير العمل 6 مارس 1998 ).

أثناء اعتداء ما قبل الميزانية ، كان موضوع الاتحاد والحزب الشيوعي لجنوب إفريقيا أن صندوق العجز في ميزانية النمو والتوظيف وإعادة التوزيع كان نسبيا وضيقا جدا لم يستطيع تريفور مانويل مقاومة تركيز منتقديه البيارين بذلك في حين أن الميزانيات المتوازنة هي مادة السوق التقليدية الآن حذر كارل ماركس من الدين العام في داس كابيتال (يوم العمل، 9 مارس 1998).

لكن مؤتمر اتحاد تجارة جنوب إفريقيا لم يكن مقتنعا، أعلنت في اليوم الثاني أنها تتسحب من جلسات الاستماع البرلمانية عادة علي ميزانية مؤتمر اتحاد تجارة جنوب إفريقيا مثل الأطراف المعنية الأخرى، من شأنها تقديم آرائها إلى اللجنة البرلمانية التي كانت رعاية لأخذ مشروع القانون إلى البرلمان. أنها تتوقع أيضا قادة نقابات مؤتمر اتحاد تجارة جنوب إفريقيا السابقين بين برلمانيين حزب المؤتمر الوطني الإفريقي لتعزيز السبب وفي هذه المدة قررت مقاطعة اللجنة عملية التعبير عن غضبة من عدم القدرة علي تصور لجنة ليكون لها تأثير حقيقي علي قرارات الميزانية ( كيب تايمز 3 مارس 1998).

في الحقيقة لم تكن اللجنة عاجزة تماما كما هو القضية بالنسبة لجميع ( فواتير المال ) في جنوب إفريقيا ، لم تستطع اللجنة تعديل مشروع قانون الموازنة ، ولكن لا يمكن إعادته إلا إلى واضعي النصوص في الحكومة إلي حد ما ثم كان مؤتمر اتحاد تجارة جنوب إفريقيا يحتاج في وحدة الحزب والانضباط من المؤتمر البرلماني للمؤتمر الوطني الإفريقي بعض الفواتير وحتى فواتير المال تم حظرها أو تعديلها للجان البرلمانية التي يهيمن

عليها حزب المؤتمر الوطني الإفريقي ولكن بالنسبة للحزب سوف تهيمن عليه اللجنة البرلمانية للطعن في الميزانية ، لقد كان بمثابة تصويت يحجب الثقة في مجلس الوزراء وقيادة حزب المؤتمر الوطني الإفريقي .

استمر غضب الاتحاد في الاحتراق لمؤتمرات " مؤتمر اتحاد جنوب إفريقيا والحزب الشيوعي لجنوب إفريقيا في منتصف العام .في بعض الأحيان كان هذا ينعكس في الوثائق التي عمت في التحضير لقمة الوظائف .علي سبيل المثال أول مدخلات العمل إلى الرئاسة ودعى وظائف قمة الحكومة للحفاظ علي المستويات الحالية للجمهور والعمالة في القطاع عن طريق تخفيض أسعار الفائدة وإعادة هيكلة نظام الضرائب وتحقيق عبئ لنظام الفصل العنصري . هذا أيضا دعا الحكومة إلى عكس إصلاح السياسة التجارية وتمديد مزيد من القوانين لتنظيم سوق العمل (1998 مؤتمر نقابات العمالية في جنوب إفريقيا) اجتماعات ثلاثية بين حزب المؤتمر الإفريقي ومؤتمر اتحاد جنوب إفريقيا والحزب الشيوعي لجنوب إفريقيا فشل في خفض درجة حرارة النقاش في مشاريع القدرات أعدت لاجتماع منتصف العام للجنة المركزية و مؤتمر اتحاد تجارة جنوب إفريقيا أكدت من جديد علي رفضها للنمو والتوظيف وإعادة التوزيع والحكومة الكلية للممارسات الاقتصادية (حيث مؤتمر النقابات العمالية في جنوب إفريقيا ) هوس الحيوانات الأليفة الخاص بها قائلا: " نحن نرفض الهوس حول تخفيض العجز (بريد مالي 19 يونيو 1998).

(اقترحت الحكومة تخفيض تدريجي من العجز المالي من 5.1% عام 1996 إلى 3% في عام 2000 ) واعتمد الحزب الشيوعي لجنوب إفريقيا واثق مؤتمر بوليو لهجة مماثلة. وتعليقا حول هذه التطورات وكتب المراسل السياسي العدالة ملالا في البريد المالي :

الانقسامات علي النمو والتوظيف وإعادة التوزيع هي أعمق لذلك شهد التحالف الثلاثي علي الإطلاق (البريد المالي 19 يونيو 1998) .

في كلامه أمام اجتماع مؤتمر اتجار تجارة جنوب إفريقيا نائب الرئيس ثابو مبيكي الذي تم انتخابه رئيسا لحزب المؤتمر الوطني الإفريقي في ديسمبر عام 1997 اعترفت بالحالة الخطرة للتحالف عندما تحدثنا عن هذا التحالف الاستراتيجي ، هل نتحدث عن شي لا يزال قائما ، أم إننا نحلم بأحلام الماضي ؟ وهل مازالت حركة الكونغرس موجودة ؟ هل لدينا الحق في ذلك ؟ استدعاء واحد آخر رفاق يدل علي التزامنا بوجود زملائه المقاتلين من اجل التحرير أم إننا ندعو بعضنا البعض الدقيق ببساطة لأننا لم نعد نعتاد علي استدعاء واحد .  
السيد آخر أو السيدة ( مابيكي 2 1998 : b).

فكان الرئيس مانديلا متحديا بنفس القدر في اجتماع الحزب الشيوعي لجنوب إفريقيا بعد أسبوع و غادر مانديلا من النص الذي أعدة عندما استمع إلى زعيم الحزب الشيوعي لجنوب إفريقيا و انتقد تشارلز نكاكولا وممثل مؤتمر اتحاد تجارة جنوب إفريقيا برنامج النمو والتوظيف وإعادة التوزيع تكلم مانديلا متوعدا بصوت هاتف (كما قلت من قبل هي السياسة الأساسية لحزب المؤتمر الوطني الإفريقي لا نقوم بتغيير لسبب ضغطك إذا كنت تشعر انك لا تستطيع الحصول عليها في طريقك (ثم) اخرج واصرخ مثل أحزاب المعارضة . التحضير لمواجهة الآثار الكاملة لهذا الخط (يوم العمل 2 يوليو 1998) ثم دعا مانديلا الحزب الشيوعي لجنوب إفريقيا إلى اختيار الدور الذي يريده للعب بعد تعليق مهذب من رئيس الجلسة ، جلست القاعة في صمت مذهول عندما غادر مانديلا ببطاء ( الأعمال اليوم 2 يوليو 1998 ) .

احد أسباب غضب مانديلا كان حقيقة الأسويين يبدو إن العدوى تتطوي علي خطر محتمل لجنوب إفريقيا ، وضعت دراسة مخاطر ستانرداندبورز في يوليو 1998 جنوب إفريقيا الثاني الأكثر خطورة . بعد اندونيسيا علي قائمة من 10 اقتصاديات ناشئة ( يوم العمل 17 يوليو 1998 ). على الرغم من إن هذا سرعان ما اظهر انه بالأحرى غير دقيق من قبل الأزمات الروسية والبرازيلية . فانه اظهر هشاشة اقتصاد جنوب إفريقيا ، في هذا السياق فان الموقف من مؤتمر اتحاد تجارة جنوب إفريقيا والحزب الشيوعي لجنوب إفريقيا بداء وكأنه خيانة لـ(المؤتمر الوطني الإفريقي) .

اكتسبت قمة الوظائف التي تلوح في الأفق أهمية إضافية ، ليس فقط أنها تحتاج إلي الخروج باستراتيجيات مجدية لمعالجة أزمة البطالة . وكان أيضا لإظهار العالم إن في الجنوب لم يكن الأفارقة مجزأين، لكنهم كانوا يعملون من اجل مستقبل البلد كله، هكذا كان قادة حزب المؤتمر الوطني الإفريقي وشهدت الحكومة علي نحو متزايد قمة الوظائف.

يتطلب تحقيق هذا الهدف شرطين مهمين أولا يتفق الطرفان علي سياسات أكثر أو اقل أهمية أو البرامج التي تؤثر علي البطالة ، ثانيا إن حزب المؤتمر الوطني الإفريقي وشركائه في التحالف يصححون جراحهم من خلال إعادة بعض الاشتباكات الرمزية. كما يتطلب درجة من اتفاق بين الشركاء الاجتماعيين حول أسباب مشكلة البطالة ،وهي القضية التي كانت موضوع مناقشة حادة منذ فترة طويلة .

في النهاية كانت هناك قمة وظائف في أكتوبر 1998 . مع مجموعة الاتفاقيات ومتابعة سيئة بعد القمة أظهرت مدي متباعد وكانت الجهات الفاعلة الاقتصادية الرئيسية، سواء في تحليلها لأسباب البطالة وعلي الحلول المناسبة ، غادر التوصل إلى المقايضات إلى

اتفاق البلاد مع نتيجة قاسم مشترك. علي سبيل المثال، وافق رجال الأعمال علي عدم طرح الأسئلة حول قوانين العمل واللوائح والعمل ووافق علي الاستغناء عنه انتقاءات إستراتيجية النمو والتوظيف وإعادة التوزيع . واحدة من عدد قليل من النتائج الموضوعية كان اتفاقا لتطويل برنامج لدعم لشراء من المنتجات والخدمات المحلية التي أصبحت في نهاية المطاف قلة فخر بجوب إفريقيا، ولكن حيث هذا استهدف سنوات التنفيذ بسبب الخلافات المتبقية حول التوجه من البرنامج.

ماذا حققت قمة الوظائف ؟ انجاز مهم واحده منها أنها أظهرت انه عندما يتعلق الأمر بها والإعمال التجارية يمكن العمل والحكومة علي الأقل لتحقيق الوحدة لبقية العالم. انجاز آخر هو انه شجع العمل علي الخروج مع برنامج جديد ومثير لإنشاء الثقة، لم تكن نتيجة رسمية للقمة.

وكانت نتيجة غير مباشرة مماثلة لقمة الوظائف إن لها اقتراح الرداءة لنائب الرئيس ثابو مبيكي آنذاك يجب فتح قنوات اتصال جديدة بين أصحاب المصلحة الاقتصادية الرئيسية . واحدة من نقاط الضعف في المجلس الوطني للتنمية الاقتصادية والعمل كان أنه أصبح نقطة التقاء لقادة المستوى المتوسط من العمل والعمالة والحكومة . وخاصة فريق الأعمال. وكان هؤلاء في كثير من الأحيان ممثلين لهم ولايات غامضة ولا سلطة للارتجال، القيادة العليا للإعمال نادرا ما اجتمعت الحكومة والعمل، وعندما ركزوا عليها على الإجراء بدلا من الجوهر ، أنشأ مبيكي قنوات التواصل مباشرة مع قادة الأعمال والعمل ، في النهاية تم إنشاء أربعة مجموعات عمل اقتصادية بعد إن أصبح مبيكي رئيسا في عام 1999 هم الأعمال التجارية الكبيرة و مجموعة عمل و الأعمال السوداء ، نقابة عمالية مجموعة العمل ومجموعة

عمال الزراعة التجارية (للمزارعين السود والبيض) كل مجموعة من هذه المجموعات من القادة تجتمع مع الرئيس ومجموعة مناسبة من الوزراء ونواب الوزراء ، بالإضافة إلى بعض كبار الموظفين عادة مرتين في السنة وعادة ما يكون هناك اجتماع لفريق العمل المشترك حيث تجتمع المجموعات الأربع مع الرئيس والوزراء بعض كبار المسؤولين.

الاجتماعات هي في الأساس فرص لتبادل وجهات النظر والمخاوف الصوتية. فهي ليست مواقع للتفاوض وهي خاصة ، وقد سمح ذلك بتبادلات حرة ومريحة بشكل غير عادي. نشر نحو عشر سنوات من مراجعة الحكومة لاحظ إن احد القيود علي الاستثمار والنمو في جنوب إفريقيا كانت انعدام الثقة بين الاقتصاد والنخب السياسية بسبب الواقع التاريخي إن معظم الأعمال القادة كان من البيض ومعظم الزعماء السياسيين كانوا من السود ، وذلك تبادلوا تجارب قليلة جدا ( تنسيق السياسات والاستشارات ، الخدمات ، الرئاسة 2003 ) كان هذا احد الأسباب الرئيسية لإنشاء نظام مجموعة العمل . الأخر ذات الصلة سبب مجموعات العمل هو إن الرئيس يعتقد بوضوح إن هناك عقبات هيكلية إمام النمو والتنمية التي لا يمكن مواجهتها إلا في التبادلات الصريحة بين التخصص وأصحاب المصلحة الاقتصادية. احد شعارات مبيكى في حزب المؤتمر الوطني 2004 كانت الحملة الانتخابية " عقد الناس للنمو والتطوير " مبيكى وحزبه يؤمنون بذلك بوضوح، الحد الأقصى للنمو الذي سيتم اختراقه متبادل أكثر وأعمق الالتزامات مطلوبة بين الشركاء الاجتماعيين هذا هو السبب، دعا مبيكى إلى عقد قيمة للنمو والتنمية في يونيو 2003، الأهداف الرئيسية للنمو والتنمية كانت التنمية مثلها مثل قمة الوظائف في عام 1998، تتراجع البطالة والفقر.

## ما مدى سوء مشكلة البطالة ؟

تعتقد جنوب إفريقيا أن أكبر مشكلة اقتصادية في الجنوب البطالة . استطلاعات الرأي تظهر ساحقة ومازالت تتزايد الإجماع علي أن الفقر " والأجور المنخفضة " و " الإسكان " أو "عدم المساواة " ولكن علي وجه التحديد " البطالة " في جنوب إفريقيا مفتاح التحدي . معدل البطالة مرتفع جدا في جنوب إفريقيا تعتبر البطالة عموما مرادفا للفقر .

بالتأكيد أظهرت استطلاعات الفقر في جنوب إفريقيا أن كلما كنت فقيرا زاد احتمال أن تكون عاطلا عن العمل ، وذلك الأسر الفقيرة لديها نسبة أعلى من الأفراد العاطلين عن العمل (مايو : 1998 : 86\_ 81 ) ، لذلك البطالة والفقر أصبحت لا يمكن تمييزها تقريبا في جنوب إفريقيا ، كما هي مشكلة كبيرة للبطالة ، وليست بسؤال بسيط .

برعاية منظمة العمل الدولية اقترحت الدراسة ل 14 سببا ، لماذا تقديرات العمالة ، التي تنتجها ربما حكومة جنوب إفريقيا منخرطة لتقرير مستويات العمالة ( Standing et al 1996 : 68\_ 71 ) ، كانت إحصاءات البطالة تضاريس للجدل السياسي خلال سنوات الفصل العنصري . وتبقي مشحونة سياسيا .



## **Accessing markets:-**

The new government's role in promoting exports was not confined to tariff and incentive programmes – there was also the issue of accessing and securing markets for South African exporters. Even in a world where the WTO was increasingly influential, special relationships were very important, especially in trade relations between developed and developing countries, and in the trade of agricultural products. Many of South Africa's competitors had such relationships. For example: Canada, the United States, Mexico and Chile entered a combination of free trade agreements; southern European countries were members of the European Union; eastern European countries had special deals with Europe, as did Israel (also with the United States) and much of North Africa; while all African countries other than South Africa, and several Caribbean, Asian and Pacific nations were members of the Lomé Convention with the European Union, giving them quotas and tariff preferences, mainly in agricultural products.

One symptom of this problem was the loss of market share by South African canned fruit exporters during the 1990s that led to damaging job losses and factory closures in the Western Cape. The shift in market share was almost entirely attributable to European preferences and subsidies (Kaplan and Kaplinsky 1998). It was this shift and the fact that South Africa is not

located geographically near to any of the major world markets, that persuaded South African politicians and civil servants to focus on the issue of market access – bearing in mind that it was not only market access that was at stake, but also the investment flows that usually accompany strong trading relationships.

South Africa was ill equipped to enter negotiations – the isolation of the previous regime meant there was no legacy of trade negotiation skills. But, negotiations could not be avoided and officials entered an intensive period of on-the-job training. The highest priority was to secure and deepen relations with South Africa's neighbours in southern Africa collected in the Southern African Customs Union (SACU) and the Southern African Development Community (SADC). One reason was that the new South African leadership felt that South Africa would sink or swim with the region. South Africa's success, particularly as an investment destination, was in part a function of the economic success and political stability of its neighbours. A second reason was that, as sanctions declined, southern Africa (13% of exports) became, as a group, South Africa's third largest export destination after the EU (38%) and the North American Free Trade Agreement (NAFTA) (14%), and the most important market for South Africa's manufactures and services, as opposed to primary products (DTI 1998b). The South African trade surplus with the region grew large and needed regional co-operation to sustain it. Another reason for focusing on the region

was that South Africa's policy makers believed that if it could strengthen ties with its neighbours, heading for a free trade area or customs union, both South Africa's and its neighbours' bargaining power with the rest of the world would be enhanced. It should be noted, though, that the sum of the GDPs of all of South Africa's partners in SADC comes to less than half of South Africa's GDP.

South Africa's expectation in reforming SACU was that the relationship between the partners – South Africa, Botswana, Lesotho, Swaziland and Namibia – would become more equal. SACU had a colonial form in that the formula for redistributing the customs revenue inflated the incomes of the poorer members in compensation for having no real control over the customs union. Decisions about adjusting tariffs were South African domestic policy. The other members of the union, which had to go along with the decisions, were paid more than a pro rata share of customs revenue as compensation. But the poorer countries depended excessively on the customs union revenue for their tax base – for Lesotho, customs revenue makes up more than half of the government's annual income – and proved resistant to a major change in the formula. Progress on the democratic form to be adopted by the new SACU was also much slower than expected.

While reforming SACU, South Africa set out to join a SADC initiative to move towards a free trade area – SACU is a subset of the members of SADC. First South Africa had to join SADC, which had originally been set up by South Africa's neighbours as a defence against the apartheid state. Today SADC consists of SACU, plus Angola, Malawi, Mauritius, Mozambique, Tanzania, Zambia, Zimbabwe and the Democratic Republic of the Congo.

Late in 1998, South Africa put the first proposal for a mutual tariff phase-down on the SADC table. It proposed a 12-year period during which first South Africa and then its SADC partners reduce their tariffs, culminating in a free trade area. Like all free trade areas there would be some exceptions for sensitive products but, in line with WTO unwritten guidelines, this could consist of no more than 15% of traded goods. Though a protocol was agreed, the process of ratification and implementation has been very slow. Other barriers to the movement of goods, services and people have also slowed progress in the integration of the region.

The second priority for South Africa was its economic relationship with the EU. The EU had long been South Africa's major trade and investment partner, with the British and German markets being the most important. The urgency of the matter lay

in South Africa's concern that its relationships with traditional trading partners were eroding. The EU was becoming enlarged (Sweden, Austria, Finland, former East Germany and, imminently, Poland, Hungary and the Czech Republic), developing new free trade agreements with Morocco and Tunisia for example, and deepening through the European Monetary Union and later the Euro. In relative terms, with all the EU's special relationships, South Africa was losing ground fast.

The EU approached South Africa shortly before the democratic elections in 1994 with an offer of an 'association agreement'. South Africa wanted access to the EU market on the same terms as its neighbours, partly to encourage economic integration in southern Africa, which entailed membership of the Lomé Convention. The EU blocked this, partly because it considered the South African economy too strong for Lomé, and partly because it was trying to steer Lomé towards a set of regional free trade agreements. South Africa found itself engaged in negotiations over a trade and development agreement with the EU, centred on a free trade agreement, and concluded after six years of discussions and negotiations.

By the early 2000s, the focus of South Africa's trade discussions had shifted to the possibility of free trade agreements with India, Brazil/Mercosur, and the United States,

and to the Doha Round of WTO-led multilateral trade negotiations where South Africa helped build a coalition called ‘the group of 22’, which pushed the EU, the United States and Japan towards more significant concessions for freer trade with developing countries.

### **Investment strategies:-**

Between the Second World War and 1976, total investment grew strongly in South Africa. Most of the growth was attributable to local companies and the public sector, though direct foreign investors played a role in important sub-sectors of manufacturing and the service sector. Gross domestic fixed investment (GDFI) reached a peak at an average of 26% of GDP over the period 1971–76, which was a higher ratio than that of most middle-income countries, such as Mexico, Brazil and Chile, following an import-substitution policy at that time. It was comparable, rather, with countries following export-oriented growth strategies, such as Malaysia and South Korea. Only in the 1980s did these export-oriented economies surpass South Africa in relative size of investment effort (Fallon and Perreira da Silva 1994: 53).

This is part of the tragedy of South Africa – it had so much capacity to invest, and yet the investments reaped such poor rewards. Though private investment was strong, from the 1960s to the mid-1970s investment was led by the public sector.

Massive investments were made in roads, dams, railway lines, electrical power, and in ‘strategic’ industries such as synthetic fuels, nuclear power, iron and steel, and armaments.

Public investment was directed in terms of the perceived needs and desires of the constituents of the minority regime, the whites – and white farmers and business-owners in particular. In addition, distortions in the economy such as negative real interest rates and exchange controls for much of the 1970s and 1980s, and the apartheid restrictions that inhibited investments in human capital, undermined the value of the investments and led to investments that were excessively capital intensive and absorbed little labour. The social and economic returns on these investments were generally low.

With the radical fluctuation of many key prices in the 1970s, the world of the NP slowly came unstuck. Government investment starting falling in the late 1970s, and investments by parastatals followed soon afterwards. After 1985, with the evacuation of foreign banks and their credit lines, the disinvestments of many important foreign-owned businesses (such as IBM, Ford, General Motors and two major British banks), and the privatisation of some parastatal companies, investment fell apart. From 1983–93, GDFI fell from 26.8% of GDP to 15.5% of GDP, while in the period 1986–91, public

sector investment growth declined on average by 6.5% per year (SARB 1998b; Fallon and Perreira da Silva 1994: 54).

The old government had several industrial investment promotion schemes. A major theme in the investment support programmes was 'industrial decentralisation'. The main motive was political: to keep black industrial workers out of the major urban centres where they were getting more and more powerful, and to build up a loyal black middle class in the Bantustans. Later still, industrial development in some of the Bantustans was intended to legitimise their putative independence.

The first decentralisation programme began in 1960, but only its successors became really effective in the late 1970s and 1980s. The government poured in subsidies of all kinds, but the vast majority of operations established were destined to survive no longer than the duration of the subsidy programme. Most of the investors were white South Africans, but there were also foreign investors from Europe, Taiwan and Israel.

By the end of the 1980s, the cost of the programme weighed heavily, especially in the light of the growing cost of export subsidies. The report of an enquiry commissioned by the government suggested that the programme should be scaled down with regards the range and depth of the subsidies, but that they should now extend to all new manufacturers anywhere



except in the Pretoria-Witwatersrand-Vereeniging area (the PWV). The PWV was deemed not to be in need of such support.

In 1993, a special version of the Regional Industrial Development Programme (RIDP) was developed for smaller firms. This programme – the Simplified RIDP – was effective in attracting more labour-intensive projects than the RIDP, at about R50 000 per job, rather than about R300 000 per job.

In 1996 both programmes were reviewed, using the Nedlac-based Japanese Grant Fund programme. The objectives of the government had shifted, fundamentally. The apartheid government tried to use investment incentives to shape society along lines that would suit its system of political oppression. Investment programmes were essentially nice-to-have add-ons to already satisfactory levels of investment, as far as the rulers were concerned. The objectives of the ANC-led GNU were very different. The level of investment had to be raised from very low levels, to increase the country's wealth, and, equally important, jobs had to be created for the many millions of unemployed.

Also, there were parts of the country that were neglected or even avoided for investment during the apartheid era for political reasons. One example is the eastern Transvaal, now Mpumalanga province, which is located next to Mozambique. Because apartheid South Africa's policy towards Mozambique meant that the latter country's ports were not accessible for

South African importers and exporters, the whole region suffered. Another example is the former Transkei littoral, which has tremendous tourist potential, but lacks infrastructure because the apartheid government chose to marginalise the predominantly black region.

The ANC believed that breaking down the politically erected obstacles to development would not be enough to counteract years of neglect. But the national leadership also wanted to avoid the kind of subsidies that could enter the currency of pork-barrel politics, and could further distort markets for no good reason. Other considerations in the ANC's approach to investment included a desire to encourage foreign investors, especially where they brought with them good technologies and/or markets, a desire to increase the 'competitive temperature' in South Africa by introducing new rivals that would challenge old oligopolies, a desire for more labour-absorbing types of investment, and a desire to build up a significant black capitalist class beyond the tentacles of the oligopolies, with real presence in the industrial sector of the economy (not only finance and commerce) (Hirsch 1992a; ANC 1997b: 41–50).

Following a 1995 consultant's report on foreign investment commissioned by the Japanese Grant Fund of Nedlac, the government decided to relocate the marketing

programme to attract foreign investors outside of the DTI, where it had languished. There were two main reasons: the intention to instil an entrepreneurial spirit within this organisation, which is more difficult in a government department; and a wish to ensure that the provincial investment promotion agencies truly believed that their seat on the board of the central agency meant that they owned it. The provincial agencies would do most of the work in attracting potential investors and reaching an agreement, but the national agencies could exploit economies of scale in marketing and information management. Investment South Africa was publicly launched early in 1997. Later it took on export marketing responsibilities too, and still later it was reincorporated back into the DTI.

At the same time, the government worked on improving the range and quality of the incentives and instruments to encourage both foreign and domestic industrial investors. It was the firm conviction of the economic policy leadership that frills such as financial incentives were secondary; rather, the overall economic and political conditions were far more important when it came to attracting the right kind of investment (see, for example, ANC 1997a: chapter 1).

The most important government-controlled agency for the development of the real sector, after the DTI, was the IDC. The

IDC was set up in 1940 with state funds as an industrial development

bank, to invest in strategic industrial sectors. Since the early 1950s it has operated successfully without any further injection of state funds, though until the 1990s it still took advantage of state guarantees of loans to parastatal companies. The legal mandate of the IDC was simple: it should invest in industrial undertakings that benefit the country and also meet the criterion of economic viability. Economic viability really means that the firm invested in should ultimately be expected to make profits and stand on its own. Under the ANC, the IDC's mandate was extended to allow investments in other African countries. The main difference between the IDC and a private investment bank was that with only one shareholder, the government, the IDC was able to take a longer view of investments, and to take some risks that a privately owned bank might not. Nevertheless, the corporation developed a practice and culture of proposition evaluation and economic analysis that made its professionals and its judgements very highly regarded in the private sector.

With its assets worth close to US\$3 billion in 1994, and its culture of professional competence, the new government was keen to exploit the virtues and expunge the sins of the IDC as quickly as possible. But what were those sins? The IDC had become quite deeply integrated into elements of what Rustomjee

called the ‘minerals-energy complex’. Most of the high level work in the IDC was directed towards new ‘beneficiation’ projects such as steel mills and aluminium smelters. Its integration with the minerals-energy complex also meant that it developed cosy relations with some of the biggest conglomerates, such as Sanlam and Gencor.

Another weakness of the IDC was that it did not devote sufficient resources to black economic empowerment (BEE) and small and medium business development, which are two overlapping but not identical issues. The organisation itself had relatively few black professionals, and none who were in senior positions. Another issue was that, outside of the minerals-energy complex industries, the IDC did not approach investment propositions in the context of sectoral industrial development plans.

The IDC law seemed broad enough to accommodate new parameters. Government economic leaders approached the challenge of reforming the IDC by reconstituting its board and allowing the board to focus on policy issues, and the appointment of senior management. In 1996, the new board members found a new CEO, Khaya Nqula, who had worked for IBM and South African Breweries in marketing, and ran what was then South Africa’s fastest-growing unit trust (mutual fund)

business. Nqula agreed to a five-year contract, indicating that he had no intention of staying on after that.

Once in position, Nqula moved quickly, first to restore the morale of an anxious organisation, and then to make a string of new appointments, bringing black and female staff into executive management for the first time in the organisation's history. The IDC was turned around, without having to be dismantled and rebuilt from scratch. This was the way the new government preferred to operate: to retain existing assets, in this case the financial assets and the intellectual capital of the IDC, but at the same time turn the agency into an effective organ of reconstruction in the era of democracy.

The RIDP was cancelled after the Nedlac review. The evidence suggested that other methods should be tried to attract significant industrial investments. However, the modified version of the RIDP developed for small and medium firms was retained in a restructured form as the Small and Medium Manufacturing Development Pro-gramme (SMMDP). Later this was broadened beyond the manufacturing sector and renamed the Small and Medium Enterprise Development Programme. Its bait is an annual cash grant for investors for up to three years, based on the size of the investment and the audited performance of the firm. It is weighted toward smaller investments and can be used anywhere in South Africa where an enterprise can be

established. When the SMMDP was reviewed after 18 months of operation, it had created approximately 26 392 new jobs. At R73 000 (or less than US\$15 000) per job, these investments were clearly in labour-intensive sectors (DTI 1999: 15–17).

But for larger industrial investors who had easier access to funds and expected high profits, reduced taxes seemed like the best option. At the time of the RIDP review, in 1996, the government was short of revenue and could not make overall tax reduction commitments. So, a tax holiday programme for larger industrial investments, which was supported in the review, was announced in the GEAR statement in June and launched later in the year. The government wanted to launch the programme as quickly as possible because it wanted to instil confidence that GEAR was being implemented, and because it detected a tailing-off of private sector investment. The tax holiday programme ended up being difficult to implement due to a relatively rushed process of consensus building among all the constituents – in addition to Parliament, these included business, labour, the provincial governments and the government's tax commission. In order to qualify for six consecutive tax-free years beginning in the first profitable year, the enterprise had to be financially discrete (to avoid leakages), had to be located within one of a large number of industrial districts (not excluding the PWV), and it had to indicate a sufficient level of job creation.

Between the middle of 1997 and the end of 1998, 106 tax holiday projects were approved, representing a total investment of R3.1 billion, and 8 854 new jobs (at R350 000, or US\$70 000 per job) (DTI 1999: 15–16). The programme had not worked as effectively as hoped, and, in February 1999, before a mid-term review could report, the Minister of Finance, Trevor Manuel announced that the tax holiday window would close, as planned, in September 1999. Simultaneously, Manuel announced a general reduction in the rate of company tax from 35 to 30% of profits (Manuel 1999).

When the DTI pressed for more investment support, two new initiatives were introduced in 2002. The Strategic Investment Programme is an investment allowance provided to large investments that meet a certain set of criteria. So far it seems to be more effective than the tax holiday programme. The Critical Infra-structure Programme provides a subsidy to businesses or public agencies that invest in infrastructure related to a planned private investment project; a railway siding, a harbour terminal or a power line, for example.

Perhaps the most original investment programme launched by the first democratic South African government became known as the Spatial Development Programme. In economic terms, the objective of the programme was to internalise the externalities of public and private investments in targeted



regions. Public and private investments could reap higher social and economic returns if they were co-ordinated. For example, if the government was building houses, roads and schools, it would be more sensible to do this where firms were planning to create job opportunities. Some of the risk is removed from the government projects. And vice versa: the public investment could very well lower the cost of the private investment by reducing a firm's outlay on social and economic infrastructure.

In advanced economies, such as the United States, state and city governments would undertake such co-ordination. In South Africa, though, most provincial and city governments did not have the skills or financial resources to make this work. National government and national agency involvement is still essential in South Africa at this stage.

The first Spatial Development Initiative was a kind of exper-imental accident. South African government officials – particularly Paul Jourdan at the DTI – realised that the political settlement made possible significant new investments in the Mpumalanga region and across the border in southern Mozambique. After negotiations and arm-twisting, the South African government agreed to rebuild and extend both the road and rail links to Mozambique's Maputo harbour. Maputo is the closest harbour to much of the mineral-rich interior of South Africa. The Mozambican government agreed to work on its road

and rail links, and to upgrade the harbour. In the meantime, firms were being recruited to consider the region for investment, with the active support of the IDC. However, government decided that it would not go ahead unless the private sector saw the whole project as viable, and this signal required public/private partnerships in some of the infrastructure projects. The positive response to the Department of Transport's tender for a built, operate and transfer (BOT) toll road was the key signal. Public and private investments have since flooded into the region, which is seen as a major example of three key partnerships: between national and provincial/local government; between the public and private sectors; and between three countries – South Africa, Mozambique, and Swaziland (which shares a corner of the region).

As evidence emerged of the success of the Maputo Corridor Spatial Development Initiative, the methodology was extended to other regions that had a high development potential and need. Whereas the Maputo initiative is based on the extraction and processing of minerals, though also on agriculture and tourism, the Wild Coast initiative (in the former Transkei) and the Lebombo initiative (northern KwaZulu-Natal) are primarily tourism-oriented. The West Coast initiative in the Western Cape combines industrial, agricultural and tourist elements, weighted more equally. The key ingredients in successful Spatial Development Initiatives are effective co-

ordination at a technical level, and at a political level. A special Cabinet Investment Cluster, which linked Ministers from key ministries such as Transport and Water, chaired by the then Minister of Trade and Industry, Alec Erwin, helped ensure that technical initiatives would get political support. It became an element of the strategy to ensure that a sufficiently prominent national politician, working with a sufficiently prominent regional politician, led each Spatial Development Initiative.

In some cases, no additional government funds were needed beyond the normal budget, though funds were diverted to Spatial Development Initiatives as a temporary priority. In one case, as in the need to build a new port near Port Elizabeth, a bigger public commitment was required. But this was rare. Mostly, no new financial commitments were required, beyond the cost of running the Spatial Development Initiative teams.

The key weakness of the Spatial Development Initiatives is the inevitability, in a democracy, that there will be too many initiatives and not enough effective public and private management skills. All the leadership can hope for under these circumstances is that the best prospective Spatial Development Initiatives get the ‘A-team’ treatment. In some cases the provincial government has taken over the initiative, such as in the case of Gauteng’s Blue IQ initiative, which is essentially a special development plan with strong public support.

Two of the most important lessons gradually learned by the government during the first decade of freedom were that investment dynamics often were not national – rather they were frequently regional and local – and that the manufacturing sector was not ever likely to be a major supplier of jobs in South Africa, though it remained an important dynamo for growth. The result was that the location of investment incentive programmes began to shift away from their traditional location in the DTI, towards other departments, and provincial governments. The Department of Tourism and linked national and local agencies developed an extensive system of incentives for investment in the tourism sector. Gauteng’s Blue IQ programme of infrastructure development, aimed at investment in a range of key sectors identified by the province, is another example of this new generation of investment strategy. The eThekweni (Durban) municipality’s support for the tourism and conference sectors is another example, and the Western Cape government’s support for the development of a major film production centre in Cape Town is another.

### **Supporting industrial innovation:-**

In general, South African manufacturing firms had no reputation for genuine product innovation. Engineers were known for their ability to modify products and processes, and to find cheap short cuts, but most South African manufactured

products were and continue to be made under licence to intellectual property rights holders in the advanced industrial economies. This is not surprising as the nature of South Africa's protectionist regime encouraged licensing and copying for the domestic market, not world-class innovation.

There were a few exceptions in industries that were heavily supported by the government because of their strategic importance in the era of apartheid, sanctions and isolation. Some areas of effort were: oil from coal techniques; nuclear power; military specification electronics and other military products; communications technologies (military and state-run commercial); and systems integration capabilities. The main mode of support was military funding of long-term contracts that would allow for innovation in state-owned or private firms. The government supported science councils, especially the Council for Scientific and Industrial Research (CSIR), would also be contracted to assemble their expertise behind the projects. It was a focused marshalling of nearly all the existing technology innovation talent, and channelling such talent from the universities into a carefully chosen set of missions.

From the beginning of the 1990s, military funding fell rapidly, and the long-term communications contracts came to an end. The focus shifted to commercialisation and cost savings in the context of re-entering the global market place. One

unfortunate result was that private sector and public sector innovation expenditure, specifically research and development, fell from just over 1% of GDP in 1991 to under 0.7% of GDP in 1997. By 2001 the effects of new policies and programmes came through and research and development recovered to 0.76% of GDP, and rose to 0.81% of GDP in 2003, but this is still relatively low in an international context (Department of Science and Technology 2005).

Key policy developments were a science and technology white paper in 1996 sketching out the model of the national system of innovation, and laying the framework for incremental policy reform. This was followed by a national research and development strategy in 2001 and specific strategies for biotechnology and advanced manufacturing. An important complementary policy was the 'Integrated Manufacturing Strategy', which emphasised the importance of the development, organisation and transmission of knowledge for the development of a competitive manufacturing sector (DACST 2001a, 2001b; DTI 2002; National Advisory Council on Innovation 2003).

The first new-model innovation support projects were developed in the early 1990s. The Support Programme for Industrial In-novation (SPII) was initially developed by the DTI for the electronics sector, which was seen to be in crisis as

demand from the military and the state-owned telecommunications company, Telkom, plummeted simultaneously. Soon it was extended to other industrial sectors. It is a matching-grant programme that supports commercially oriented innovators.

The Technology and Human Resources for Industry Programme (THRIP) was developed at about the same time. Its objective was to link the world of tertiary education in science and engineering with the industrial world. The government added a 50% grant to the contribution by a private firm or consortium to a university- or technikon-based applied industrial research project that had to involve the training of students. THRIP got off to a very slow start, but expanded very rapidly after being remodelled, reorganised and augmented.

These new programmes were designed to combine the knowledge provided by the market with the knowledge developed in public and private research institutions. Several other such programmes were developed to fill evident cracks in the late 1990s. But this did not really solve the problem or challenge of refocusing the science councils.

South Africa's science councils are significant organisations. The CSIR is one of the largest – it receives about R400 million from the government annually and earns a little more than that through contracts with the government and the

private sector. By South African standards, this is a lot of money for industrial innovation research. The CSIR is one of a group of ‘science councils’ that conduct research, develop technology, build information bases and/ or develop standards in fields such as agriculture, mining and metals, geophysics, medicine and human sciences. The science councils are partly government funded, and partly funded through contracts and fees through the government and private clients.

In the early 1990s, the CSIR shifted strongly towards the market as it saw that government contracts were drying up, and the ‘parliamentary grant’ would not grow rapidly. Though this was a logical and sensible thing to do under the circumstances, it meant that the CSIR drew on its existing knowledge resources without building much new intellectual capital through basic and exploratory research. By the end of the decade it was recognised that the CSIR had to balance its commitment to commercial contracts with a strong commitment to technology platform development.

The dilemma over the role of the science councils has three main elements. The first is whether the state has a role to directly supply innovation and technology services, or whether the state should aid innovation through grants or tax concessions directly to the clients. The second is, if the state is going to support the supply side of science and technology, is the general



‘council’ suitable, or should it focus on smaller, more focused, closer-to-the-client laboratories? The third is, if the council system is maintained, how much of the councils’ funding should come from dedicated state funding (the ‘parliamentary grant’)?

Decisions made so far try to find a sensible path between these choices. Because the science and technology community is relatively small in South Africa at the moment, the councils will be retained for their economies of scale. This allows for long-term investments in equipment and people without expecting instantaneous results. The system will use both supply-side support through the councils and technology stations in higher education institutions and manufacturing advice centres, and support to users through grants or tax concessions, which should rise considerably. And, within ‘the science vote’ the funds committed to the parliamentary grant slowed in real terms while an increasing proportion of funds were channelled through competitive funds, such as the Innovation Fund, for which the science councils have to compete, and have to form collaborative partnerships with private companies and higher education institutions. Other competitive channels emerged with the creation of Biotechnology Regional Innovation Centres, and are being considered in terms of the strategy for innovation in

advanced manufacture, modelled on the CSIR's recently established Automotive Innovation and Development Centre near Pretoria.

However, the biggest underlying concern about the national system of innovation is the constrained supply of people with the skills to innovate. During the 1990s the indicators were negative: a stagnating or declining number of science and engineering graduates; a deterioration in South Africa's relative performance in patenting and publishing in scientific journals; and the average age of South Africa's most productive scientists was rising, and many of them were white males over 50. One of the key constraints was the relatively small number of high-school graduates with suitable maths and science qualifications. The total number of registered professional engineers fell during the 1990s, and though the number of engineering technologists grew, it grew off a low base. These indicators did not bode well for South Africa's future based on competitive innovation (National Advisory Council on Innovation 2004).

The number of registrations in science and engineering degrees began to grow quite rapidly in the 2000s, and, together with the rising percentage of GDP devoted to research and development, this could herald the beginning of a new era of innovation in South Africa.

## **Strategy development and information programmes:-**

Government support measures should address market failures where the interests of individual firms contradict their collective longer-term interests. For example, in an economy short of skilled labour, firms are often reluctant to train workers because they expect that competitive firms will poach their trained workers. Without the internalisation of such externalities, firms will often make decisions that are against their own long-term interests and certainly against the long-term interests of the economy as a whole. Government can try to address these conflicts by establishing suitable rules and/or offering appropriate support. In the case of the skilled labour shortage, for example, the government could subsidise firms that offer training to their workers, or it could develop government programmes to increase the supply of suitably skilled workers (see Chapter Five).

Of all markets, one of the most imperfect is the market for information. Imperfect access to information is one of the key factors re-enforcing the inequality between the developed world and the developing world.

In South Africa, political and economic isolation during the apartheid era compounded this problem. South African managers fell behind their counterparts abroad. However, with

its sophisticated research, education and communications infrastructure, South Africa should be able to catch up fairly quickly in target areas, with sufficient effort. This was the implicit philosophy behind a series of support measures developed by the DTI, which can be grouped under the heading: strategic and information support.

The first of these initiatives to get a name was the ‘cluster programme’. South Africa has a history of industry sector investigations undertaken on the premise that the outcome would consist of a recommendation to government. For example: the import tariff should be increased, and the government should provide additional funds to train workers. In the wake of the Industrial Strategy Project (ISP), the new government’s industrial policy leaders believed that, very often, the answer to the challenge of competition was not in the government, but in the firms or group of firms itself: re-engineering, supply-chain management, investment in key inputs, or better training methods, for example. Often the firm or the group of firms did not know what to do because they did not have the capacity to analyse their circumstances; sometimes they knew the answer, but had to be persuaded to do something about it.

More or less simultaneously, influenced by the work of Michael Porter and the Monitor Group, several institutions

began to support cluster investigations. In fact, the Monitor Group conducted a study of five South African clusters during 1994, at the invitation of the ANC. The Monitor Group had offered a pro bono study, but the ANC insisted it should be a proper contract. Its findings essentially confirmed those of the ISP – that firms and industries and relationships between firms and industries were inefficient, reflecting outmoded and weak management, poorly trained workers, and a lack of rivalry amongst South African firms. What captured the imagination of South African economic analysts was the Porter methodology, which focused on relationships in addition to the more conventional benchmarking exercises (Porter 1990).

By 1996, about 15 cluster studies were underway, some under-taken by the IDC, some by the DTI, and some under the Japanese Grant Fund of Nedlac. The DTI co-ordinated cluster analysis discussions and training of analysts by international experts from time to time. Not all cluster exercises were the same. The IDC worked mostly with bigger firms and focused on investment opportunities, while some DTI and Nedlac projects tried to bring in smaller firms and look for co-operation opportunities. Cluster studies became ‘cluster initiatives’, in which the relationships established during the study phase became part of a process of trying to address the problems revealed by the studies. A constant concern of the DTI, though, was to try to ensure that the outcome of the studies or processes

was not solely to provide more ammunition for business and labour to lobby government for further support.

The DTI was expected to play a leading role in each cluster process, as well as manage its own. This was unmanageable in view of the weakness of the industrial sector directorates in the DTI and their myriad of other responsibilities. A new mode for encouraging cluster processes was developed – the Sectoral Partnership Fund (SPF). This was a wholly homegrown South African concept, with its roots in the ISP report (Joffe et al. 1995).

The SPF is a scheme to encourage related firms to seek a common solution to a common problem. It is easiest to describe by giving actual examples. A group of South African industrial refrigeration firms recognised that their penetration of the African market was limited not by the quality of their products but by their inferior design – the solution was collaborate on an appropriate design training strategy. A group of wood furniture processors needed to strengthen their bargaining power in relation to timber suppliers, and agreed to set up a purchasing co-operative. The SPF can be used to get such programmes going, if they meet a set of explicit criteria. In the initial version, if the project was approved, the DTI would fund up to 65% of the cost of the project up to a maximum of R3 million.

The DTI launched a similar programme for individual firms called the Competitiveness Fund. Unlike the SPF, the Competitiveness Fund, which pays 50% of the approved cost of consultants, was generated out of a Japanese Grant Fund project, strongly influenced by the World Bank's experiences in Mauritius and Argentina. The two projects were initially financed out of a World Bank loan – the only World Bank loan to the new government. It was a small loan, of about US\$25 million, issued in 1998, mainly to allow the South African government to test the waters.

Another 'strategic and information' type support programme was the Workplace Challenge, which was designed at Nedlac to facilitate the joint training of workers and managers in improving productivity in a firm. This was one of the more surprising, successful outcomes of negotiations in the Trade and Industry Chamber of Nedlac. Till then, many workers and unionists had believed that productivity was a synonym for worker exploitation. Many managers probably did too. But, in the context of trade policy reform, and after studying some benchmarking data that showed how poorly South African labour and capital were generally used, workers and managers agreed that they could no longer look away from the harsh glare of competition.

**Sharpening the instruments:-**

The debate over competition policy in South Africa is full of ironies. The white business community claimed before and after the 1994 elections to be the upholders of the ‘free market’ in South Africa. By contrast, the ANC with its socialist background was very sceptical about leaving economic development to market forces alone, especially after white colonists had used racist policies and violence to establish their economic power in the first place. And yet, when it came to the issue of laws about market structure, the ANC pushed for a tougher pro-competition position than the white capitalists.

Two issues are interwoven in the competition debate in South Africa. The first issue is about the efficient operation of markets. South African capitalism became one of the most highly concentrated and conglomerated forms of capitalism (Du Plessis 1979). The ‘mining houses’ were so immensely powerful by the 1950s and 1960s that when new gold mine prospects started to dim, they bought up most of the rest of the economy (see Innes 1984). At most, there were six mining houses; some consolidated, and they began to integrate with the major financial institutions. In the 1980s when companies from the United States, Europe and the United Kingdom disinvested their South African holdings, the only available buyers were the already huge South African financial/mining house conglomerates.



The second reason for the anti-monopoly stance of the ANC government is political. The conglomerate empires were built at a time when the majority of the population was excluded from the rights of ownership and wealth. The apartheid government was isolated and needed all the allies it could get, so it was not likely to stand in the way of the conglomerates. The nature of conglomerate in South Africa led to a degree of stagnation in the private sector, and certainly inhibited its response to the new opportunities of the 1990s. Many South Africans believed that there should be a rectification of the legacy of white monopolisation of the economy. In the absence of nationalisation, competition policy was a key tool in this regard.

So, the call to challenge monopolies and oligopolies was powerful rhetoric in the hands of the ANC. The early period of debate was, in retrospect, one of the new South Africa's genuine opportunities for political fun. Then Minister of Trade and Industry, Trevor Manuel, enjoyed baiting the conglomerates. The conglomerates almost invariably dug themselves deeper into a hole whenever they responded.

The chosen spokesperson/victim of big business was Michael Spicer, a senior executive in the Anglo American-De Beers conglomerate. Spicer had come into Anglo specialising in public affairs, and as the personal assistant to Anglo's chair

during the 1980s, Gavin Relly. Educated at the elite St Johns College, he attended Rhodes University, unlike many of the Anglo senior executives for whom a spell at Oxford University was de rigueur. By the mid-1990s Spicer had graduated to several Anglo boards, but remained a spokesperson, especially on issues of business-to-government relations.

Conscious of the reversal of ideological roles, Manuel hit out confidently. ‘Some of the people who call themselves capitalists in this country would function best in the planned economy of the Soviet Union after 1917,’ he said at a business breakfast in Cape Town early in 1995. ‘We have capitalists who don’t like markets, capitalists who don’t want to compete, capitalists who don’t want to be capitalists’ (The Argus 6 March 1995). ‘We can’t survive like this in the global economy with its high competition and single set of trade rules,’ he warned. ‘Unless we take an entirely new approach, what’s left will die.’

He then promised to introduce a new competition law before the end of the year. The existing law would be ‘scrapped and replaced with much stronger legislation, or so substantially amended that it will hardly be recognisable’. Then he emphasised, ‘Competition policy must feature very highly in our new approach to the economy’ (The Argus 6 March 1995).

Another irony was the role played by foreign business in the debate. Local big business argued throughout the early 1990s that South Africa had to implement market-friendly policies in order to attract foreign investment. By 1995, however, prospective foreign investors were telling government and whoever would listen that the key obstacle to direct foreign investment was the defensive behaviour of South Africa's monopolistic conglomerates (The Argus 8 April 1995). Manuel could not resist bringing this into the debate from time to time.

The response from big business focused on two main arguments. South Africa's largest firms were not very large by international standards, and South Africa needed big firms to compete internationally. Secondly, they were anxious that ANC politicians should not conflate the issues of economic efficiency and black economic empowerment (BEE) in the competition policy debate. Big business felt that these were two separate issues, and that only the issue of efficiency belonged in the competition policy debate. But even the experienced and articulate Spicer struggled to avoid these arguments sounding like special pleading.

In the event, Manuel could not deliver on his promise to present draft legislation before the end of 1995. Too many other issues preoccupied the DTI to allow it to take on such a major project. Key officials were preoccupied in 1995 and 1996 with

implementing the new Small Business Act, and establishing new agencies to support small businesses (see Chapter Six).

Perhaps the delay was fortuitous. By the time the government released its policy document entitled 'Framework for Competition, Competitiveness and Development' late in 1997, much of the hot air had gone out of the debate. Trade and Industry Minister Alec Erwin, his staff, and some skilful consultants piloted a careful course between big business, black business, and labour (which, surprisingly, took up the cause of black business), and delivered legislation to Parliament in May 1998. With some improvements introduced while the bill was before Parliament, it was eventually passed and signed into law in October 1998.

The bulk of the law takes its line from modern competition law, drawing on recent British laws, and on those of some European countries, Canada and Australia, rather than American law. It included several major departures from the old law. It requires for mergers above a certain size to be pre-approved by government. Unlike the old law, it lists anti-competitive practices as possible 'abuses of dominance', which also requires a definition of 'dom-inance'. Another innovation was the introduction of the concept of 'restrictive vertical practices' in addition to the more conventional 'restrictive horizontal practices'. Exemption provisions allow dis-cretion on the part of

the Competition Commission on the grounds of industrial policy considerations, employment considerations, and BEE considerations (Competition Act No. 89 of 1998).

However, BEE is clearly identified as one of the purposes of the law. The other purposes include efficiency, global competitiveness and consumer concerns, employment and welfare considerations, and the desire to build small and medium businesses.

To the surprise of many, and perhaps to the disappointment of the media, the new law was universally acclaimed. In practice it has worked quite well. After some modifications, the merger notification process ran reasonably smoothly. However, those fighting for lower prices, especially for intermediate goods such as semi-processed metals, chemicals, and pulp and paper products, believe that the ‘abuse of dominance’ provisions of the Competition Act are not effective. The concern is that they fail to address the challenge of import parity pricing – the pricing of goods fractionally under the cost of imports, which allows significant margins when the product has a high weight- or volume-to-value ratio, which makes it relatively costly to transport.

Since 1994 critics of the government, especially on the left, have complained that government has no industrial policy. This is in spite of the numerous measures introduced or

considerably modified by government, such as the various investment support, innovation support and strategic and information support programmes developed since 1994, as well as the small business programme discussed in Chapter Six and the competition strategy. The complaint continued even after the launch of the Integrated Manufacturing Strategy in 2002.

Government could easily point to numerous successful interventions – certainly some of the innovation and strategic and information programmes have passed the test of stringent policy reviews. In addition, the Motor Industries Development Programme and the concerted effort to strengthen the tourism sector were notable successes of the late 1990s and early 2000s.

Nonetheless, when compared with successful strategies in East and South-East Asia, South Africa's industrial strategy successes seem modest and few and far between. In the early years after 1994, policy managers felt that government did not have the capacity to engage in sophisticated Asian-style interventions. Government focused instead on broad-brush programmes intended to allow the cream to rise to the top – to reward competence and commitment. Occasionally, such as in the tourism and motor sectors, government did engage effectively with its social partners in efficient development programmes.

It is probably fair to say that government is haunted by the nagging feeling that we could and should be doing more. Surely we know enough to be able to identify some key sectors that can grow faster with effective policies – interventions such as focused in-novation support, dedicated training programmes, concerted marketing programmes, or some form of investment support? Why have we not done more of this? Could we not have grown faster than 2.94% per annum in the first 10 years of democracy?

There are several reasons – lack of confidence, a shortage of skilled management, opposition to ‘targeting’ in some parts of government, lack of suitable modalities with business and labour in some sectors and a range of related institutional factors. The issue has come round again after 10 or more years of democracy as part of the question: how can we sustain a higher level of investment by the private sector? How can we afford not to focus resources on high potential growth and/or employment sectors? These are some questions about industrial policy being posed in the second decade of South Africa’s democracy.

## **Notes**

1. Development economists in this tradition would include Raoul Prebisch, Hans Singer, Albert O. Hirschman and Hollis B. Chenery, whereas the economic history evidence is usually

traced to Alexander Geschenkron or Simon Kuznets. Singer had contact with numerous South African graduate students at the University of Sussex, whose alumni include many senior civil servants and politicians in South Africa, including the current President, Thabo Mbeki.

2. Some key interpreters or practitioners of the East Asian miracle who have worked with South African policy makers are: Alice Amsden, Sanjaya Lall, Ha-joon Chang, Lin-su Kim, Duck-woo Nam, Daim Zainuddin, Yung Whee Rhee, and economists directly linked to South Africa such as Martin Fransman, Raphael Kaplinsky and Brian Levy.
3. Levy was not alone. Anthony Black's work has a similar perspective. Most World Bank economists working on South African trade and industry followed this position, as did I, to an extent, in my own report 'Trading up: trade policy for industrialization in South Africa' (Hirsch 1993). The Industrial Strategy project synthesis shared key assumptions with the Levy approach (Joffe et al. 1995).
4. See Fallon and Perreira de Silva (1994: chapter 3) for a discussion on the quantity and quality of investment in South Africa until 1993; and Nattrass (1990a) on profits.



## **CHAPTER FIVE**

## Jobs and skills

### Remaking the labour market

How the jobs crisis tested the governing alliance

Early in 1998, the Congress of South African Trade Unions (COSATU) fired a shot across the bow of the ANC. It demanded that, in return for continuing to support the ANC election alliance, it, and the other alliance member, the South African Communist Party (SACP) wanted to enter into ‘bona fide’ negotiations on ‘fundamental policies’ (Mail and Guardian 16–22 January 1998).

Zwelinzima Vavi, then Deputy Secretary-General of COSATU, announced the confrontation. Vavi is a tall, well-built man, with a forthright demeanour. He singled out the Growth, Employment and Redistribution (GEAR) strategy as the unions’ target. ‘Any macroeconomic programme that fails to deliver jobs and decent salaries to the poor is wrong,’ he said. ‘[I]t would be immoral for COSATU not to speak out’ (Mail and Guardian 16–22 January 1998).

After growing well during the first three years of the new government, the economy slowed down. While exports still grew, the job market stagnated and unemployment rose. In spite of this, the government continued to pursue a fiscal policy that COSATU saw as contractionary. It sought to bring the deficit

down by re-engineering government, which included cutting back on government employment, holding government wage increases to low real levels, and privatising or restructuring a range of state-owned companies.

The government promised a Jobs Summit during 1998 – where

its leaders would meet with those of business and labour and ‘the community’ to attempt to agree on strategies and programmes that might deliver sufficient new jobs. But the role of the summit was still unclear; visions ranged from a wide-reaching wages and prices pact, to little more than an opportunity for grandstanding by unreconciled social partners.

In spite of the uncertainties, government did not shrink back. President Mandela chose his state of the nation speech early in February 1998 to endorse the ‘leaner government’ strategy. The opening of Parliament speech is the equivalent of an American presidential state of the union address, or the Queen’s speech to the British Parliament. It sets the parameters for the legislative year. Mandela spoke of the need to shed some of the 1.2 million public sector jobs as a key strategy to eliminate government overspending. Minister of Finance, Trevor Manuel, underlined the message. ‘There is no room for equivocation’ on public sector employment, he said. ‘We’ve got our battle orders to get

this thing in line' (Sunday Times: Business Times 8 February 1998).

The South African Municipal Workers' Union (SAMWU) replied angrily. The union's 'anti-privatisation co-ordinator', Maria van Driel, slammed the ANC's endorsement of GEAR at its December 1997 three-yearly national conference as 'immoral'. Van Driel portrayed GEAR as a tool of financial capitalists who promote neo-liberal policies to allow them maximum freedom to make profits. As business taxes are cut to boost profits, fiscal pressures force government to privatise. Privatisation leads to the fragmentation of the working class, and to inferior conditions for workers. So, SAMWU called on COSATU, its federation, to 'maintain its convictions regarding the rejection of GEAR', and not to 'pander to the ANC' (Sowetan 16 February 1998).

Had the economy been growing strongly, SAMWU's appeal might have been seen as special pleading. But the economy was cooling off fast. The onset of the Asian crisis in 1997 had encouraged the South African Reserve Bank (SARB) to maintain excessively high interest rates, and then raise them still further.

This attracted a growing pile of short-term foreign credit that was soon to lead banks and ratings agencies to view South Africa as an investment risk. A growing fear that the Asian

contagion would not spare South Africa meant that growth rate projections of 2– 2.6% early in the year were soon edging downwards. There was no silver cloud. Vavi's contention that the poor could not wait 20 years for delivery began to resonate.

Shortly before Trevor Manuel presented the 1998–99 budget to Parliament, COSATU's Vavi struck again, this time with a critique of the role of Parliament in the formulation and implementation of fiscal policy. He both appealed to the populist sentiments of the ANC parliamentary members to engage with the fiscal process in order to produce a 'People's budget', and chided them for not doing enough. 'Parliament's role is limited to symbolic comments, and the holding of hearings that will not make any difference to the Budget,' he mocked (Cape Times: Business Report 6 March 1998).

During the pre-budget assault, the union and SACP theme was that the GEAR budget deficit target was 'arbitrary' and 'too tight'. Trevor Manuel could not resist reminding his left-wing critics that 'while balanced budgets are the stuff of market orthodoxy now, Karl Marx warned against public debt in *Das Kapital*' (Business Day 9 March 1998).

But COSATU was not convinced. The next day it announced that it was withdrawing from the parliamentary hearings on the budget. Normally, COSATU, like other interested parties, would submit its views to the parliamentary committee that was re-

sponsible for taking the bill to Parliament. It would also expect the former COSATU union leaders amongst the ANC parliamentarians to promote the cause. This time it decided to boycott the committee process to convey its anger about the perceived inability of the committee to have a 'real impact on Budget decisions' (Cape Times 3 March 1998).

In truth, the committee was not entirely powerless. As is the case for all 'money bills' in South Africa, the committee could not amend the budget bill, but could only return it to the drafters in

the government. To some degree, then, COSATU was protesting at the party unity and discipline of the ANC parliamentary caucus. Some bills, even money bills, have been blocked or amended by ANC-dominated parliamentary committees. But for the ANC-dominated parliamentary committee to challenge the budget would have been tantamount to a vote of no confidence in the Cabinet and the ANC leadership

Union anger continued to smoulder in the run-up to the COSATU and SACP congresses in mid-year. Sometimes this was reflected in documents that were circulated in preparation for the Jobs Summit. For example, the first labour input to the Presidential Jobs Summit called on government to sustain current levels of public sector employment by 'lower(ing) interest rates, restructuring the taxation system and reducing the

burden of apartheid debt'. It also called on government to reverse trade policy reform, and to pass further laws to regulate the labour market (COSATU et al. 1998a).

Tripartite meetings between the ANC, COSATU and the SACP failed to reduce the temperature of the debate. In draft resolutions prepared for a mid-year central committee meeting, COSATU reaffirmed 'its rejection of GEAR and the government's macro-economic practices'. COSATU revived its own pet obsession saying: 'We reject the obsession around deficit reduction' (Financial Mail 19 June 1998). (The government had proposed a gradual reduction of the fiscal deficit from 5.1% in 1996 to 3% in 2000.) The SACP documents for its July congress adopted a similar tone. Commenting on these developments, political reporter, Justice Malala, wrote in the Financial Mail: 'The divisions over GEAR are the deepest that the tripartite alliance has ever experienced' (Financial Mail 19 June 1998).

In his speech to the COSATU meeting, Deputy President Thabo Mbeki, who had been elected President of the ANC in December 1997, acknowledged the perilous state of the alliance: '[W]hen we speak of this strategic alliance, are we speaking of something that continues to exist, or are we dreaming dreams of the past?' he asked. 'Does a Congress movement still exist[?]' Do we have the right to call one another Comrades signifying a

commitment to our being fellow combatants for liberation . . . or are we calling one another Comrade simply because we are no longer used to calling one another Mr, Mrs or Miss' (Mbeki 1998b: 2).

President Mandela was equally challenging at the SACP meeting a week later. Mandela departed from his prepared text when he heard SACP leader, Charles Nqakula, and a COSATU representative criticise the GEAR programme. Mandela thundered: 'GEAR, as I have said before, is the fundamental policy of the ANC. We will not change it because of your pressure. If you feel you cannot get your way (then) go out and shout like opposition parties. Prepare to face the full implications of that line' (Business Day 2 July 1998).

Then Mandela called on the SACP to 'choose a role you want to play'. After a polite comment from the chairperson of the session, the hall sat in stunned silence as Mandela slowly departed (Business Day 2 July 1998).

One reason for Mandela's anger was the fact that the Asian contagion seemed to entail potential danger for South Africa. Standard and Poor's risk study in July 1998 placed South Africa second riskiest, after Indonesia, on a list of 10 emerging economies (Business Day 17 July 1998). Though this was soon shown to be rather inaccurate by the Russian and Brazilian crises, it demonstrated the vulnerability of the South African



economy. In this context, the posturing of COSATU and the SACP seemed like disloyalty to the ANC.

The looming Jobs Summit took on an added significance. Not only did it need to come up with feasible strategies to address the unemployment crisis, it also had to show the world that South Africans were not fragmenting, but were working together for the future of the whole country. This was how the ANC leaders and the government increasingly saw the Jobs Summit.

To achieve this objective would require two necessary conditions: firstly that the parties agree on some more or less significant policies or programmes that could make a dent on unemployment, and secondly, that the ANC and its alliance partners patch their wounds through some symbolic re-engagement. It also required a degree of agreement amongst the social partners about the causes of the unemployment problem, an issue that had long been the subject of an acrimonious debate.

In the end there was a Jobs Summit in October 1998, with a set of agreements. But the limited nature of the agreements and the poor follow-through after the summit showed how far apart the major economic actors were, both in their analysis of the causes of unemployment and on the appropriate solutions. Trade-offs to reach agreement left the country with a lowest common denominator outcome. For example, business agreed not to raise

questions about labour laws and regulations, and labour agreed to lay off its criticism of the GEAR strategy. One of the few substantive outcomes was an agreement to develop a programme to support the purchase of locally made products and services that ultimately became the Proudly South African campaign, but even this took years to implement because of residual disagreements about the orientation of the programme.

What did the Jobs Summit achieve? One important achievement was that it showed that when it came down to it, business, labour and government could at least achieve a show of unity to the rest of the world. Another achievement was that it encouraged business to come up with a novel and exciting programme to establish a business trust to support economic development programmes, but the trust was not a formal outcome of the Summit.

A similarly indirect outcome of the Jobs Summit was that its mediocrity suggested to then Deputy President, Thabo Mbeki, that new channels of communication should be opened up between the major economic stakeholders. One of the weaknesses of Nedlac was that it was becoming a meeting point for middle-level leaders from business, labour and government – especially the business contingent. These were often representatives with vague mandates and no authority to improvise. The senior leadership of business, government and

labour seldom met, and when they did they focused on procedure rather than substance. Mbeki established channels of communication directly with leaders of business and labour – eventually four economic ‘working groups’ were established under Mbeki after he became president in 1999. They are: a Big Business Working Group, a Black Business Working Group, a Trade Union Working Group and a Commercial Agriculture Working Group (for black and white farmers). Each of these groups of leaders meets with the President and an appropriate group of Cabinet Ministers and Deputy Ministers, plus some senior staff, usually twice annually. Twice a year there is usually a Joint Working Group meeting where all four groups meet together with the President, ministers and a few top officials.

The meetings are essentially opportunities to exchange views and voice concerns – they are not sites for negotiation, and they are private. This has allowed for unusually free and frank exchanges. The Towards a Ten Year Review publication of the government remarked that one of the constraints on investment and growth in South Africa was the lack of trust between the economic and political elites because of the historical reality that most business leaders were white and most political leaders were black, and that they shared very few experiences (Policy Co-ordination and Advisory Services, The Presidency 2003). This was one of the key reasons for the establishment of the working group system. The other, related reason for the working

groups is that the President clearly believes that there are structural impediments to growth and development that can only be confronted in frank exchanges between the major economic stakeholders. One of the slogans of Mbeki's ANC in the 2004 election campaign was 'A people's contract for growth and development'. Mbeki and his party clearly believe that in order for the ceiling on growth to be breached, more and deeper mutual commitments are required between the social partners. This is why Mbeki called for a Growth and Development Summit, which took place in June 2003. The key targets of the Growth and Development Summit, like those of the Jobs Summit in 1998, were to roll back unemployment and poverty.

### **How bad is the unemployment problem?**

South Africans believe that the biggest economic problem in South Africa is unemployment. Opinion surveys show an overwhelming and still rising consensus that not 'poverty', 'low wages', 'housing' or 'inequality', but specifically 'unemployment' is South Africa's key challenge. The unemployment rate is very high in South Africa.

Unemployment is generally seen as a synonym for poverty. Certainly, poverty surveys in South Africa have shown that the poorer you are, the more likely you are to be unemployed, and that poorer households have a higher percentage of members

who are unemployed (May 1998: 81–86). So, unemployment and poverty have become almost indistinguishable in South Africa.

Just how large the unemployment problem is, is not a simple question. An International Labour Organization (ILO) sponsored study proposed 14 reasons why employment estimates produced by the South African government might be wrong — mostly under-estimating employment levels (Standing et al. 1996: 68—71). Unemployment statistics were a terrain of political debate during the apartheid years, and remain politically charged.