

# DIE MOONTLIKE IMPLIKASIES VAN DIE URUGUAY-RONDTE VAN MULTILATERALE HANDELSONDERHANDELINGE VIR SUIDER-AFRIKA IN DIE ALGEMEEN EN DIE SUID-AFRIKAANSE LANDBOU-SEKTOR IN DIE BESONDER<sup>1</sup>

AJ van der Merwe  
Departement van Landbou, Pretoria

JF Kirsten  
Departement Landbou-ekonomie, Voorligting en Landelike-ontwikkeling, Universiteit van Pretoria, Pretoria

## Uittreksel

Dit is steeds moontlik dat die Uruguay-rondte van Multilaterale Handelonderhandelinge teen vroeg 1993 suksesvol afgesluit kan word. Indien 'n nuwe AOTH-ooreenkoms op grond van die huidige besprekingsdokument, die sg. Dunkel-voorstelle onderteken word, hou dit sekere implikasies vir Suid-Afrika se landbouemarkingstelsel in. Hierdie referaat bespreek daarom kortliks die verloop van onderhandelinge en wys ook op watter voorstelle vir die liberalisering van wêreldlandbouhandel in die Dunkel-voorstelle ingesluit is. Die referaat dui aan dat indien die voorstelle aanvaar en geïmplementeer word, Artikel 87 van die Bemarkingswet geskrap moet word. Dit sal beteken dat die Bemarkingsrade hul statutêre magte op landbou-invoere sal verloor en dat alle kwantitatiewe invoerbeheer op landbouprodukte in Suid-Afrika met tariewe vervang sal moet word. Benewens die implikasies vir die Suid-Afrikaanse landbou sal die hele Suider-Afrika baat by die aanvaarding van die nuwe ooreenkoms aangesien 'n mislukking van die onderhandelinge die sub-kontinent aan die mag van handelsblokke in ander dele van die wêreld sal oorlaat met geen organisasie soos die AOTH wat kan optree teen onregverdigde handelspraktike.

## Abstract

**The possible implications of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations for Southern Africa in general and for South African Agriculture in particular**

There is still a possibility that the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations will successfully be completed by early 1993. If there is consensus on a new GATT agreement on the basis of the current discussion document, the so-called Dunkel proposals, it will have several implications for South Africa's agricultural marketing system. This paper intends to summarise the development of negotiations in the Round and refers to the proposals for the liberalisation of world agricultural trade as detailed in the Dunkel paper. This paper shows that if these proposals were to be accepted and implemented it will amongst other things implicate that Article 87 of the Marketing Act should be abolished and that all quantitative import controls on agricultural products should be replaced by tariffs. This will have the effect that the Marketing Boards will lose their statutory powers on imported agricultural products. Apart from the effects on South African agriculture, the whole of Southern Africa would benefit from a successful completion of the Round as a failure will put the whole sub-continent in competition with strong trade-blocs in a situation where there is no organisation like the GATT guarding against unfair trading practices.

## 1. Inleiding

Nieteenstaande die isolering van Suid-Afrika deur die buiteland, veral gedurende die tweede helfte van die 1980's, en die lae profiel wat hy in internasionale fora gedurende hierdie tydperk gehandhaaf het, is hy 'n deelnemer aan die Uruguay-rondte van Multilaterale Handelonderhandelinge. Hierdie onderhandelinge word onder die toesig van die Algemene Ooreenkoms oor Tariewe en Handel (AOTH) gehou waarvan Suid-Afrika 'n stigters-kontrakterende party is.

Die doel van hierdie referaat is nie om in detail die implikasies van die Uruguay-rondte op Suid- en Suidelike-Afrika, en veral op die Suid-Afrikaanse landbou-sektor te kwantifiseer nie, maar wel om 'n paar aspekte uit te lig en verdere momentum aan sinvolle bespreking hieroor te gee. Die besprekings wat hieruit mag voortvloei behoort beleidmakers in 'n beter posisie te stel om sekere eksterne omgewingsaspekte in berekening te bring

om landboubeleid vir 'n nuwe Suid-Afrika verder te ontwikkel en te verfyn.

Daar word eerstens 'n oorsig van die onderhandelinge, meer spesifiek die doelstellings van die landbou-onderhandelinge en die huidige stand van die onderhandelinge weergegee. Suid-Afrika se deelname aan die Rondte word ook kortliks bespreek. Daarna word die moontlikheid van 'n suksesvolle afsluiting van die Uruguay-rondte bespreek en vervolgens word daar gewys op die implikasies vir die Suid-Afrikaanse landbou van so 'n aanvaarde ooreenkoms. Laastens word in breë trekke verwys na die implikasies wat 'n mislukking van die Uruguay-rondte vir Suidelike-Afrika kan inhou.

## 2. Oorsig van die onderhandelinge in die Uruguay-rondte

Die Uruguay-rondte is die agste rondte van Multilaterale Handelonderhandelinge en is gedurende September 1986 in Punta del Este, Uruguay, geloods. Die Uruguay-

rondte is die eerste Rondte waarin werklik probeer word om landbouhandel nouer by AOTH-reëls en -dissipline te betrek. Daarom was een van die mees kontroversiële aangeleenthede gedurende die Punta del Este-vergadering ongetwyfeld aspekte rondom die insluiting van landbou by die onderhandelinge (Trade policies: 1987:1, 141-142). Die Uruguay-rondte was veronderstel om gedurende Desember 1990 in Brussel, België, ten einde te loop, maar verskille oor landbou tussen veral die VSA en EEG het die onderhandelinge sodanig vertraag dat daar tot op hede nog nie 'n ooreenkoms bereik kon word nie.

Die oorhoofse doelstelling van die Uruguay-rondte is om wêreldhandel te liberaliseer en onder versterkte AOTH-reëls en -dissipline te plaas. Die presiese bewoording van tekste oor internasionale verbintenisse en/of verpligtinge is in enige onderhandelinge, insluitende die Uruguay-rondte-onderhandelinge, uiters belangrik. Die bewoording is egter dikwels ook oop vir verskillende interpretasies soos meermale gedurende die bykans ses jaar-oue Uruguay-rondte bewys is. Nietemin, Suid-Afrika het hom tot dusver, soos die ander 107 lande wat deelneem, by die onderstaande geleentheid as volg op landbougebied verbind:

Die kontrakterende partye het in Punta del Este, Uruguay in September 1986 ooreengekom dat (Gatt Focus: November 1986:4): "...there is an urgent need to bring more discipline and predictability to world agricultural trade by correcting and preventing restrictions and distortions including those related to structural surpluses so as to reduce the uncertainty, imbalances and instability in world agricultural markets. Negotiations shall aim to achieve greater liberalization of trade in agriculture and bring all measures affecting import access and export competition under strengthened and more operationally effective GATT rules and disciplines, taking into account the general principles governing the negotiations, by:

- a) *improving market access through, inter alia, the reduction of import barriers;*
- b) *improving the competitive environment by increasing discipline on the use of all direct and indirect subsidies and other measures affecting directly or indirectly agricultural trade, including the phased reduction of their causes;*
- c) *minimizing the adverse effects that sanitary and phytosanitary regulations and barriers can have on trade in agriculture, taking into account the relevant international agreements".*

Hierbenewens het deelnemers onderneem om vanaf die begin tot aan die einde van die Uruguay-rondte-onderhandelinge 'n stilstand- en terugrolverpligting na te kom. Dit beteken in effek dat geen verdere handelsbeperkende maatreëls ingestel sal word nie, ook nie met die doel om onderhandelingsposisies te versterk nie (stilstandverpligting) en dat maatreëls wat strydig met huidige AOTH-verpligtinge is, afgeskaal sal word (terugrolverpligting) (GATT Focus: November 1986:3).

By die Halfweggoorsig in April 1989 verbind Suid-Afrika en al die Ministers van die kontrakterende partye hul tot sekere lang- en korttermyn elemente van wêreld landbou- en handelsbeleid (MTN.TNC/11: 21 April 1989:9-13). Ministers het ooreengekom dat die langtermyn doelstelling van die landbou-onderhandelinge moet wees (MTN.TNC/11: 21 April 1989:9): "... to establish a fair and

*market-oriented agricultural trading system and that a reform process should be initiated through the negotiation of commitments on support and protection and through the establishment of strengthened and more operationally effective GATT rules and disciplines".* Voorts is daar veronderstel dat hierdie langtermyn doelstelling (MTN.TNC/11: 21 April 1989:9) "... is to provide for substantial progressive reductions in agricultural support and protection sustained over an agreed period of time, resulting in correcting and preventing restrictions and distortions in world agricultural markets. This goal will be realized through negotiations on specific policies and measures, through the negotiation of commitments on an aggregate measurement of support, ... or through a combination of these approaches. Credit will be given for measures implemented since the Punta del Este Declaration which contribute positively to the reform programme".

Met die hervatting van die onderhandelinge op 26 Februarie 1991, na afloop van die mislukte poging om die Rondte teen die einde van 1990 af te handel, het die Voorsitter van die vergadering van die Handelonderhandelingskomitee (HOK) opgemerk dat (News of Uruguay Round: 1991:2-3): "... my consultations confirm that participants agree to conduct negotiations to achieve specific binding commitments on each of the following areas: domestic support; market access; export competition; and to reach an agreement on sanitary and phytosanitary issues; ...".

### 3. Huidige stand van die landbou-onderhandelinge

Mnr. Arthur Dunkel, die Direkteur-generaal van die AOTH en Voorsitter van die HOK, het vanweë 'n dooie punt in die onderhandelinge self voorstelle oor landbou op 20 Desember 1991 te Genève uitgereik wat gepoog het om so na as moontlik die konsensus tussen deelnemers te weerspieël. Die voorstelle is gedurende Januarie 1992 deur deelnemers as 'n basis vir verdere onderhandelinge aanvaar.

Die sogenaamde Dunkel-tekste, wat onder andere die voorstelle oor landbou bevat en heel waarskynlik voor aanvaarding daarvan sal verander, is die eerste voorstelle oor hoe landbouhandel geliberaliseer kan word om beperkinge en distorsies in wêreldlandboumarkte te korrigeer en te verhoed. Die tekste omskryf ook in detail die wyse waarop kontrakterende partye verpligtinge sal moet aangaan en kwantifiseer ook dié verpligtinge. 'n Opsomming van die landbougedeelte van die dokument (MTN.TNC/W/FA: 20 Desember 1991:L1-L74) word hieronder weergegee. Die vier belangrikste gebiede waarop die liberaliserings-oefening rakende landbouhandel berus, word kortliks bespreek:

#### a) Marktoegang

Deelnemers moet kwantitatiewe invoerbeheer, sonder uitsondering van produkte, met tariefbeheer vervang. Die proses staan as tarifiering bekend. Die Dunkel-tekste stel voor dat hierdie tariewe gedurende die periode 1993 tot 1999 met gemiddeld 36% afgeskaal word, maar met 'n minimum van 15% per tarieflyn. Die afskaling moet geskied vanaf die gemiddelde tariefekwivalent (verskil tussen die wêreld- en binnelandse prys uitgedruk as persentasie of in monetêre waarde) soos dit van toepassing was gedurende die basisperiode 1986 tot 1988. Waar 'n tariefekwivalent so hoog vasgestel word dat dit steeds tot gevolg sal hê dat handel verbied word, moet 'n minimum marktoegang van 3% van die verbruik gedu-

rende die basisperiode deur middel van 'n tariefkwota vir 1993 geskep word, welke tariefkwota tot 5% gedurende 1999 moet verhoog.

#### b) Uitvoersubsidies

Die Dunkel-tekstel stel voor dat begrotingsuitlegte op uitvoersubsidies met 36% en die volume van gesubsidieerde produkte met 24% oor die tydperk 1993 tot 1999 afgeskaal word. Beide berekeninge moet op basis van die gemiddelde vlakke vir die basisperiode 1986 tot 1990 geskied.

#### c) Binnelandse ondersteuning

Onder hierdie gebied word binnelandse beleidsinstrumente wat ondersteunend van aard is, gekategoriseer. Instrumente wat onder die sg. "groenkategorie" ressorteer is nie aan enige verpligtinge onderhewig nie en ondersteuning kan selfs verhoog word terwyl instrumente wat onder die sg. "oranjekategorie" ressorteer aan ooreengekome afskalingsverpligtinge onderhewig sal wees.

Volgens die voorgestelde Dunkel-tekstel moet binnelandse landbou-ondersteuning met 20% oor die periode 1993 tot 1999 afgeskaal word. Die gemiddelde ondersteuning gedurende die periode 1986 tot 1988 sal as basis dien. Die sogenaamde "Aggregate Measure of Support (AMS)"-berekening word hier van toepassing gemaak. Krediet kan vir liberaliseringstappe wat sedert September 1986 geneem is, geëis word.

Vele ondersteuningsmaatreëls is egter nie aan afskalings onderhewig nie. Binnelandse ondersteuningsbeleide wat voldoen aan die grondliggende beginsel dat die beleidsinstrument geen of slegs minimale handelsversteurende- of produksie-invloede sal hê, is 'n voorbeeld daarvan. Daarom word voorgestel dat beleidsinstrumente aan die volgende twee kriteria moet voldoen, naamlik dat ondersteuning;

- i) uit 'n staatsgefinansierde program sal geskied en nie verbruikersoordragte moet behels nie, en
  - ii) nie tot gevolg sal hê dat produsentepryse ondersteun word nie.
- d) Sanitêre en fitosanitêre maatreëls

Hierdie ooreenkoms het ten doel om sanitêre- en fitosanitêre maatreëls te harmoniseer sodat hierdie maatreëls nie deur deelnemende lande misbruik kan word om as versteekte handelsversperrings te dien nie.

#### 4. Suid-Afrika se deelname aan die Uruguay-rondte

Suid-Afrika het sedert die loodsing van die Uruguay-rondte tot op hede 'n relatief passiewe rol op alle onderhandelingssterreine gehandhaaf. Die hoofrede hiervoor was hoofsaaklik as gevolg van die negatiewe invloed wat binnelandse politieke gebeure op Suid-Afrikaanse deelname in internasionale verband gehad het.

Suid-Afrika se onderhandelingsposisie met betrekking tot landbou het 'n tweeledige doel. Die Minister van Landbou het meermale in die openbaar uitgespel dat Suid-Afrika se posisie in die landbou-onderhandelinge is om sy landboubelange, met ander woorde sy landboubeleid, te beskerm en dat hy nie moet voorloop nie. Hierdie benadering is aan die een kant deur verskeie plaaslike

rolspelers uitgebuut en voorgehou asof die Minister nie tot enige liberalisering sou toegestem nie terwyl die AOTH-sekretariaat en sommige deelnemers dit aan die ander kant as twee botsende doelwitte beskou het. So byvoorbeeld is geredeneer dat dit nie duidelik is hoe Suid-Afrika sy landboubelange in internasionale fora kan beskerm sonder dat hy bereid is om soms die leiding te neem of ten minste die leidingnemers met wie saamgestem word, te ondersteun nie. Voorts is geredeneer dat Suid-Afrika ook nie in onderhandelinge kan volg indien dit sy absolute voorneme is om sy landboubelange te beskerm nie. Hoe dit ookal sy, die benadering moet sodanig vertolk word dat Suid-Afrika, waar nodig, aktief sy belange sal beskerm alhoewel die voortou nie geneem sal word met voorstelle of aksies om wêreld-landbouhandel te probeer liberaliseer nie.

Aangesien die plaaslike politieke gebeure nou Suid-Afrika se rol in internasionale verband gunstig beïnvloed en lande van Suid-Afrika verwag om sy regmatige plek in internasionale fora in te neem, maar ook omrede die meeste rolspelers in die Suid-Afrikaanse landbousektor, insluitende die SALU, die voordele van die Dunkel-voorstelle vir Suid-Afrika insien, kan verwag word dat Suid-Afrika se posisie in die Uruguay-rondte sal verander in die sin dat aanvaar word dat die liberalisering van wêreld-landbouhandel op balans tot voordeel van die Suid-Afrikaanse landbousektor as geheel sal wees en stappe wat in dié rigting geneem word, aktief ondersteun sal word. Alles dui huidig daarop dat, indien die Dunkel-voorstelle oor landbou vir die meeste deelnemers, veral die grootspelers soos die VSA en EEG, aanvaarbaar sou wees, Suid-Afrika die verpligtinge sal aanvaar en sal moet implementeer. Dit sal verskeie implikasies vir Suid-Afrika se landboubedryf en spesifiek vir sy landbouemarkingstelsel hê. Dit word vervolgens bespreek, maar eerstens word die moontlikheid van 'n suksesvolle afhandeling van die onderhandelinge ondersoek.

#### 5. Die moontlikheid vir die suksesvolle afhandeling van die Uruguay-rondte

Die moontlikheid vir 'n suksesvolle afhandeling van die Uruguay-rondte word deur sekere ontwikkelde lande, soos die VSA en EEG, op ongeveer 50% gestel, maar dit wil voorkom asof die Rondte om politieke, finansiële en ekonomiese redes wel suksesvol sal moet eindig. Die mees waarskynlike afsluitingsdatum blyk vroeg in 1993, voor die einde van Februarie, te wees aangesien die VSA se Kongres drie maande gegun moet word om die slotakte goed of af te keur alvorens hulle "fast track"-mandaat aan die begin van Junie 1993 verstryk. Hierdie mandaat bepaal dat die VSA se Kongres die slotakte in sy geheel goed of af moet keur en nie lyn-vir-lyn-veranderinge daarin mag aanbring nie.

Ten opsigte van landbou-onderhandelinge in die Uruguay-rondte in die besonder, is daar aan die een kant druk van sekere lande om bestaande proteksionistiese beleide te handhaaf terwyl menige ander lande voorstanders van groter blootstelling van landbouproduksie aan markkragte is. Die posisies van die twee groot spelers is onlangs nader aan mekaar gebring toe die EEG ingrypende hervormings aan sy Gemeenskaplike Landboubeleid aangekondig het en die VSA uitgedaag het om soortgelyke hervormings aan sy landboubeleid aan te bring. Om die posisies van die twee groepe lande in die Uruguay-rondte nog nader aan mekaar te bring, blyk dit asof 'n derde groepering van beleidsinstrumente, naas die oranje- en groenkategorie, naamlik 'n bloukategorie (geen verhogende verandering in ondersteuningsvlak mag aangebring word nie) daargestel sal word. Voorts wil dit

voorkom asof die persentasies rakende subsidieverpligtinge ietwat afwaarts aangepas kan word. Hoe dit ookal sy, daar bestaan aanduidings dat die Uruguay-ronde vroeg in 1993 suksesvol ten einde kan loop indien die VSA en die EEG spoedig oor veral landbousubsidies ooreen kom. Die ooreenkoms (slotakte) sal heel waarskynlik eers teen begin 1994 geïmplementeer kan word.

#### 6. Implikasies vir die Suid-Afrikaanse landbou indien die Uruguay-ronde suksesvol afgehandel word

Alvorens hierdie onderwerp meer breedvoerig bespreek word, is dit nodig om duidelik uit te spel dat die huidige AOTH of die landbou-onderhandelinge van die Uruguay-ronde nie *per se* spesifiseer dat beheerrade uitgefaseer moet word nie, maar het eerder ten doel om landbouhandel te liberaliseer en onder versterkte en meer effektiewe AOTH-reëls en AOTH-dissipline te plaas. Dit beteken egter nie dat Suid-Afrika, wie tans een van die kontrakterende partye van die AOTH is wat oor van die meeste staatshandelsorganisasies (insluitende beheerrade) beskik, nie indringend aan sekere beleidsinstrumente aandag sal moet gee nie.

Om die moontlike implikasies op die Suid-Afrikaanse landbousektor te probeer bepaal, word daar van die veronderstelling uitgegaan dat Suid-Afrika wel oor die nodige vrywaringsmeganismes beskik om onregverdig mededinging die hoof te bied (tans is sulke anti-dumping- en kontrareg-wetgewing nog ontbrekend). Sou dit wel die geval wees, kan daar met sekerheid voorspel word dat enige negatiewe implikasies vir die landbousektor in sy geheel deur die positiewe implikasies oorskry sal word omrede meeste landboubedrywe wel oor 'n komparatiewe voordeel, veral op dié gedeelte van die binnelandse mark waar die grootste deel van die bevolking woonagtig is, met ander woorde die PWV-gebied, beskik. Sommige bedrywe soos vrugte, sekere groente, wol, sybokhaar, ensameer beskik ook oor 'n komparatiewe voordeel op die wêreldmark en hoef glad nie oor mededinging bekommerd te wees nie.

Die vraag ontstaan dus wat die implikasies van die Dunkel-voorstelle op dié landboubedrywe sal wees wie nie op die wêreld- en die binnelandse mark oor 'n komparatiewe voordeel beskik nie. Die antwoord hierop is dat, indien veronderstel word dat tariefekwivalente streng volgens die voorskrifte bereken sou word, daar oor die korttermyn min implikasies vir die huidige beheerskemas voorsien word. Oor die langer termyn, en dan ook grootliks vir ander dan AOTH-liberaliseringsredes, sal die eenkanaal- en vasteprysstelsels onder druk kom. Alvorens dit verder bespreek word, is dit noodsaaklik om die implikasies van die Dunkel-voorstelle spesifiek vir die Bemarkingswet (Wet no. 59 van 1968) te evalueer.

Onder die Dunkel-voorstelle sal Artikel 87 van die Bemarkingswet en sekere bepalinge van die In- en Uitvoerwet (Wet No. 45 van 1963), wat deur die Departement van Handel en Nywerheid geadministreer word, nie toegepas mag word nie. Hierdie twee Wette vorm die basis van kwantitatiewe invoerbeheer in Suid-Afrika. Hierdie tipe van invoerbeheer sal ooreenkomstig die Dunkel-voorstelle met tariefbeheer vervang moet word.

Dit kan ook gebeur dat beheerskemas wat geadministreerde prysbeleide ingevolge die Bemarkingswet toepas mettertyd hul statutêre magte in sekere opsigte kan verloor of sal moet prysgee. Die hoofredes hiervoor is,

enersyds, dat kwantitatiewe invoerbeheer deur tariefbeskerming vervang moet word wat dit vir die betrokke beheerraad onmoontlik sal maak om as alleen- en/of uitvoerder te opereer en, andersyds, dat geadministreerde prysbeleide 'n versteurende handels- en produksie-effek tot gevolg kan hê wat strydig met die binnelandse ondersteuningsgedeelte van die Dunkel-voorstelle is. Dit sal dus verbruikers, insluitende verwerkers, vrystaan om, afhangende van die vlak van die invoertarif wat sal geld en die kwaliteit van die produk, self vir eie rekening in te voer indien hulle so sou verkies. Die plaaslike producenteprys van die betrokke produk sal dan 'n afgeleide word van die k.a.v.-wêreldprys, invoerheffing en binnelandse vervoerkoste, insluitende hanteringskoste, en nie deur die Minister van Landbou, op aanbeveling van sommige beheerrade, bepaal kan word nie.

Hoewel Suid-Afrika nie met ander lande vergelyk kan word wat die vlak van subsidiëring betref nie, moet verbruikersoordragte, wat as 'n ondeursigtige verbruikersbelasting en dus 'n subsidie beskou word, afgeskaal word. Hierdie tipe oordragte moet verkieslik met direkte subsidies, wat vanuit die staatskas betaal word en deursigtig is, vervang word, maar sal steeds aan afskalisverpligtinge onderhewig wees.

Meeste bedrywe is in dié gelukkige posisie dat hulle binnelandse prys tans heelwat benede of naby aan die wêreldprys is. Met gepaste tariefbeskerming, indien nodig, sal dié produsente nie veel probleme ondervind om te bly oorleef nie. Slegs enkele bedrywe, waar die binnelandse prys heelwat hoër as die wêreldprys is, het rede tot kommer. Waar die binnelandse prys van 'n bedryf so hoog as dubbel die wêreldprys is, soos in die geval van koring, en indien die doelwit van voedselsekerheid in berekening gebring word, kan die vraag tereg gevra word of dit billik teenoor die gemeenskap is om dié produsente teen so 'n hoë koste aan te hou beskerm.

Vasteprysstelsels wat nie op 'n gebiedsbasis gedifferensieer toegepas word nie, sal aandag moet kry en 'n waarskynlike oplossing sal wees dat, gegewe die hoë binnelandse vervoerkoste, verbruikers in die kusegebiede, naby hawens, sodanige produkte, soos koring en mielies vir veevoerdoeleindes, sal invoer terwyl binnelandse verbruikers plaaslik geproduseerde produkte sal verbruik.

Onder 'n beskermingsbeleid van slegs doeanetariëre het produsente 'n goeie argument om daarop aan te dring dat hulle hul insette teen so goedkoop moontlik, met ander woorde wêreldpryse indien nodig, moet aankoop. Beskerming aan die plaaslike insetbedrywe sal oor tyd tot voordeel van die produsent gelykwaardig afgeskaal moet word.

Uitvoergerigte bedrywe sal groter marktoegang vir hulle produkte verkry aangesien Derde Lande hulle markte ooreenkomstig die Dunkel-voorstelle tot 'n mate sal moet oopmaak. Die toepassing van sanitêre en fitosanitêre maatreëls sonder dat dit as 'n versteekte handelsversperding dien, sal ook groter marktoegang in sommige gevalle tot gevolg hê.

Invoerbekerming deur middel van tariëre in plaas van kwantitatiewe invoerbeheer, sal ook vele probleme met onregverdig mededinging, selfs van naby-geleë lande, oplos. Doean-unievennote sal dan die invoertarif moet toepas en nie 'n verslapping van die kwantitatiewe invoerbeheermaatreëls kan toestaan nie.

Met bogenoemde in gedagte, ontstaan die vraag wat met die onderskeie beheerskemas kan gebeur indien die

Dunkel-voorstelle in sy huidige vorm deur die kontrakterende partye aanvaar word. Enkele opmerkings hieroor word hieronder weergegee:

#### a) Eenkanaal-vasteprys-skemas

Produkte wat onder hierdie tipe skema ressorteer, byvoorbeeld mielies en koring, en waar geadministreerde prysbeleide toegepas word, sal oor die langer termyn sekere bemerkingsveranderinge moet ondergaan en onder 'n ander tipe skema of op 'n ander wyse bemark moet word. In die eerste plek sal die Mielie- en Koringraad nie meer invoerbeheer kan toepas nie en sal dit ooreenkomstig die Dunkel-tekste met invoertariewe vervang moet word. Hiervolgens sal die betrokke beheerrade nie meer oor die alleenmag oor invoere beskik nie en dus een van hul belangrikste funksies moet prysgee. 'n Invoerder sal ook nie meer as produsent geag kan word nie met die gevolg dat die ingevoerde produk nie aan die beheerraad gelewer hoef te word nie. Die idee dat die Suid-Afrikaanse mielieprodusent nie teen invoere kan kompeteer nie en uit die bedryf geprys kan word, is egter finaal die nek ingeslaan met die bewyse uit die huidige mielie-invoere waar ingevoerde mielies in meeste gevalle teen hoër as die plaaslike produsentpryse geland word. Die mieliebedryf is in die gelukkige posisie dat sy binnelandse prys huidig naby aan die wêreldprys beweeg. Met gepaste tariefbeskerming behoort die mielieprodusent, en veral die witmielieprodusent, nie probleme te ondervind om mee te ding nie.

Die isolasie van die Suid-Afrikaanse mark en die hoë vervoerkoste vanaf die kus tot in die binnelandse metropolitaanse gebiede verseker dat dit selde moontlik sal wees om ingevoerde mielies teen goedkoper pryse vir binnelandse lewering aan te koop. Dit is gevind dat die spoorvragkoste van een ton mielies vanaf die kus tot in die PWV-gebied min of meer gelykstaande is aan die verskepingkoste vanaf produksiegebiede soos die VSA, Argentinië, ensovoorts na Suid-Afrika. (Van Zyl en Kirsten, 1992).

Die koringbedryf sal moontlik die meeste van alle landboubedrywe deur die Dunkel-voorstelle geraak word en veral die produsente in die Wes-Kaap sal moeilik met ingevoerde koring kan kompeteer. Weens die relatief hoë binnelandse produsente- en verkoopprijs vir koring is dit moontlik om, afhangende of die vlak van die tariefekwivalent, ingevoerde koring goedkoper aan meulenaars in die kusgebiede te besorg. Daarenteen sal lewering van ingevoerde koring aan die binnelandse meulenaars, soos dié in die PWV-gebied moeilik goedkoper kan geskied as die leweringkoste van koring geproduseer in die Vrystaatse produksiegebiede. Die moontlike blootstelling van die koringbedryf aan internasionale markkragte noodsaak dus onder andere die Koringraad om ernstig na 'n stelsel van gedifferensieerde pryse te kyk.

Gedurende goeie produksiejare, wanneer 'n surplus aanbod ontstaan wat uitgevoer moet word, behoort bedrywe nie deur die Dunkel-voorstelle verhinder te word om wel uit te voer nie. Daar kan egter geredeneer word dat, as gevolg van die hoë binnelandse vervoerkoste, Suid-Afrika nie ekonomies kan uitvoer nie en, indien wel uitgevoer word, 'n welvaartsverlies volgens die teorie gelyk word.

Gegewe die feit dat veral die mieliebedryf poog om produsentpryse op 'n meer markverwante basis vas te stel, veroorsaak dat pryse min of meer in lyn met wêreldpryse is en dat min of geen verbruikersoordragte plaasvind nie. Nietemin, geadministreerde prysbeleide

wat op die mees effektiewe manier onder 'n beleid van kwantitatiewe invoerbeheer toepassing vind, is per definisie nie volgens die Dunkel-voorstelle aanvaarbaar nie omrede dit 'n produksie- en handelsversteurende effek tot gevolg kan hê. Die vervanging van kwantitatiewe invoerbeheer met tariefbeskerming, afhangende van die tariefvlak, sal oor die langer termyn daartoe aanleiding gee dat geadministreerde prysbeleide onnodig word en eenkanaal-vasteprys-skemas outomaties met 'n alternatiewe bemerkingsreëling vervang sal word.

#### b) Eenkanaal-poelskemas

Die meeste van die produkte wat onder hierdie skemas ressorteer, byvoorbeeld wol, sybokhaar, sagte-, sitrus- en droëvrugte, beskik oor 'n komparatiewe voordeel op die wêreld- en binnelandse mark.

Die meeste bedrywe in hierdie kategorie sal dus in effek baat by die aanvaarding van die Dunkel-voorstelle aangesien hulle verseker sal wees van groter marktoegang en laer tariewe in hul onderskeie uitvoermarkte. Groter mededingendheid gegewe hul komparatiewe voordele behoort tot hierdie bedrywe se voordeel te wees. Op die binnelandse mark kan van hierdie bedrywe selfs met 'n nultarief bly voortbestaan. In die algemeen beskou is die beginsel van die poelskemas versoenbaar met die Dunkel-tekste hoewel die eenkanaal mettertyd sal moet verval. In enkele gevalle soos bv. Oliesade, Tabak en Lusernseed, waar pryse deur middel van geadministreerde prysbeleide heelwat hoër as wêreldpryse vasgestel word, word die reëls t.o.v. binnelandse ondersteuning oortree en sal dié skemas aangepas moet word.

#### c) Surplusverwyderingskemas

Die werking van hierdie skemas behoort nie in gevaar te wees nie solank die vloerprys van die betrokke produk laer as die invoerprys is. Onder die Dunkel-voorstelle sal byvoorbeeld die vleis-, eier- en droëbonebedryf gedwing word om 'n vloerprys nie as sein vir die mark dat pryse moet styg nie, ook nie om deurlopende surplusproduksie, soos in die geval van eiers, aan te moedig nie, maar as werklike vloerpryse te gebruik waarteen die produk van die mark in tye van 'n ooraanbodsituasie verwyder kan word. Alle bedrywe wat surplusverwyderingskemas bedryf pas ook invoerbeheer toe en sal aan 'n tarifieringsoefening onderhewig wees wat hul mag as alleeninvoerder en beheer op invoere sal moet prysgee.

Onder huidige omstandighede waar 'n vloerprys geld, sal 'n invoerreg ook moet geld om die bedryf teen invoere te beskerm aangesien 'n vloerprys as aansporing vir invoere mag dien.

#### d) Toesighoudende- en prysregulerende skemas

Per definisie behoort hierdie tipe beheerskemas nie enige handelsversteurende of produksie-invloede te hê nie en is dus in pas met die Dunkel-voorstelle. In Suid-Afrika is dit egter nie die geval nie. Sekere van die bedrywe wat prysregulerende skemas bedryf, soos katoen, of toesighoudende skemas bedryf, soos inmaakvrugte, beding produsentpryse met die vervaardigers en verwerkers van die onderskeie produkte. Met behulp van invoerbeheer was dit dus vir hierdie bedrywe oor die jare moontlik om 'n hoër as gelande prys vir hul produsente te beding.

Weens swak komparatiewe voordele sal bedrywe soos die katoen- en inmaakvrugtebedryf slegs deur middel van 'n hoë invoertarief kan bly meeding.

In 'n eng lig gesien is die beginsels waaronder poelskemas (sonder die eenkanaal), surplusverwyderingskemas en toesighoudende skemas veronderstel is om te opereer in ooreenstemming met die bepaling van die Dunkel-tek. Die wyse waarop hierdie skemas in Suid-Afrika bedryf word, is egter in meeste van die gevalle strydig met die voorstelle. Indien Artikel 87-magte herroep word, behoort die voortbestaan van hierdie tipe beheerskemas, met enkele wysigings, in 'n nuwe AOTH-oorekoms nogsteeds moontlik te wees. Die wyse waarop die eenkanaal-vasteprys-skemas en sommige eenkanaal-poelskemas tans bedryf word, sal dit egter nie oor die langer termyn onder 'n aanvaarde Dunkel-tek voorgesit kan word nie. Hierbenewens is die beperkinge van marktoegang van menige bedrywe in stryd met die Dunkel-voorstelle. Indien die voorstelle so aanvaar word, sal dit beteken dat die beheerde hulle statutêre magte op die gebied van invoere sal moet prysgee en dit sal meebring dat binnelandse pryse meer markgerig sal wees en enige teenstrydighede met die beginsel van binnelandse ondersteuning sal so te sê outomaties reggestel word.

Ten slotte, indien sommige beheerskemas sou beoog dat hul produsente ten minste vir 'n bepaalde tydperk in produksie moet bly deur invoertariewe so hoog vas te stel dat dit steeds as 'n totale invoerbepanking geld, sal 'n minimum marktoegang ooreenkomstig die Dunkel-tek toegelaat moet word. In so 'n geval sal 'n minimum marktoegang van 3% tot 5% van verbruik deur middel van 'n tariefkwota geskep moet word.

#### 7. Implikasies vir Suid- en Suider-Afrika indien die Uruguay-rondte skipbreuk sou ly

Indien die Uruguay-rondte skipbreuk sou ly, sal die implikasies sekerlik swaar in Suider-Afrika, intendeel in die hele Sub-Sahara-Afrika, gevoel word. Een van die hoofredes waarom dit vir Suid- en Suider-Afrika noodsaaklik is dat die Uruguay-rondte suksesvol afgehandel moet word, is die gevare wat wêreldwye blokvorming, wat in die afgelope aantal jare in momentum toegeneem het, inhoud. Die EEG se interne onderhandelinge oor ekonomiese eenwording op 1 Januarie 1993 is bykans afgehandel en sy onderhandelinge met die lande van die Europese Vryhandelsooreenkomme (EFTA) oor 'n Europese Ekonomiese Area (EEA) is reeds suksesvol afgesluit. Bykans alle EFTA-lande, met die uitsondering van Noorweë en Ysland wie binnekort mag volg, het intussen reeds vir EEG-lidmaatskap aansoek gedoen. Hierbenewens fungeer die Noord Atlantiese Vryhandelsooreenkomme (NAFTA), tussen die USA en Kanada, goed en is onderhandelinge met Mexiko oor moontlike aansluiting reeds ver gevorder. Laasgenoemde ooreenkomme kan in die toekoms heelwat lande in Suid-Amerika insluit. Die totale handel tussen die EEG, binne die EEA, NAFTA en Japan, wie ook in die toekoms in 'n vryhandelsooreenkomme met sommige lande in sy streek betrokke kan raak, beloop nagenoeg twee-derdes van die totale wêreldhandel. Dit laat Suid-Afrika, as een van die ontwikkelde land, wie nie in 'n vryhandelsooreenkomme met ander ontwikkelde- of met ekonomies welvarende ontwikkelende lande betrokke is nie.

Soos hierbo uitgewys is, was die onwilligheid van deelnemers aan die Uruguay-rondte om vroeër 'n ooreenkomme te bereik, onder andere daarvoor verantwoordelik dat blokvorming in verskeie wêrelddele gedurende die tweede helfte van die 1980's toegeneem het. Sonder die AOTH as multilaterale instelling wat op internasionale handelsgebied wag moet hou, sal ander handelsblokke na willekeur teen onder andere die Suid-Afrikaanse Doeane-

unic diskrimineer sonder dat internasionaal aanvaarde reëls en dissipline regstellende stappe kan afdwing. Multilateralisme sal in gevaar wees met al die nadele vir 'n relatief klein handelsdrywende gebied soos Suider-Afrika daaraan verbonde. Ekonomiese groei wat uiters nodig is in Suider-Afrika, insluitende Suid-Afrika, sal verder verlangsam, inflasie kan onbeheerbaar styg terwyl werkloosheid verder sal toeneem. Die logiese gevolg van so 'n toedrag van sake sal wees om meer proteksionistiese beleide van toepassing te maak wat tot 'n verlaging in produksie en handel aanleiding kan gee en selfs handelskonflikte kan laat ontstaan. 'n Bose kringloop na ekonomiese stagnasie kan dus die uiteindelike gevolg vir Suider-Afrika wees.

Dit is dus in Suid-Afrika en in Suider-Afrika se belang dat die kontrakterende partye van die AOTH 'n nuwe ooreenkomme sal moet onderteken om multilateralisme te laat voortleef.

#### 8. Samevatting

Suid-Afrika is 'n aktiewe deelnemer in die internasionale landboumark ondanks die feit dat landbou-invoere slegs ongeveer 5% van die totale invoerwaarde en landbou-uitvoere slegs ongeveer 9% van die totale uitvoerwaarde verteenwoordig. Die Suid-Afrikaanse landbousektor se uitvoerverdienste sal in die toekoms grootliks van die gelykheid van die internasionale landbouhandelspeelveld ahang. Tans is meer as 25% van Suid-Afrika se totale landbouverdienste van uitvoer afhanklik. Sommige landboubedrywe soos wol en sybokhaar moet vir hulle voortbestaan bykans algeheel op uitvoerverdienste staatmaak terwyl ander landboubedrywe, byvoorbeeld vrugte, oor 'n komparatiewe voordeel op die wêreldmark beskik en grootliks van uitvoer afhanklik is.

Vir 'n relatiewe klein handelsdrywende land soos Suid-Afrika, en die nadeel wat ondervind word met die heterogeniteit van die ontwikkelingsvlak van sy doeanes unie-vennote, is dit van groot belang dat hy aktief die behoud van multilateralisme moet ondersteun. Dit is ook noodsaaklik dat daar aktief in 'n internasionale forum soos die AOTH deelgeneem word of ten minste ander eendersdenkende lande op gemeenskaplike gebied te ondersteun om sodoende die grootste voordeel op internasionale handelsgebied vir die Suider-Afrikaanse streek te kan beding.

Die bestaansgeoriënteerde deel van Suid-Afrika se dualistiese landbou-ekonomie benodig spesiale ondersteuningsprogramme om die landbousektor in staat te stel om optimaal tot die sosio-ekonomiese doelwitte van die land en die ekonomie as geheel by te dra. Hierdie doelwitte sal veel makliker verwesentlik kan word indien die Uruguay-rondte suksesvol afgehandel en Suid-Afrika voortaan as 'n ontwikkelende land in die AOTH en ander Verenigde Nasie-organisasies geag word.

Ter afsluiting dien gemeld te word dat die mees gesonde landbou-ekonomiese beleid sal wees om op die eksterne terrein die liberalisering van landbouhandel te ondersteun en regstellende stappe op binnelandse gebied te neem ten einde alle belangegroep te voordeel te laat strek. Die huidige beleid van die regering om met tarifiering voort te gaan, ongeag die uitslag van die Uruguay-rondte, behoort deur die oorgrote meerderheid belangegroep in Suid-Afrika ondersteun te word. Die enigste voorwaardes behoort egter te wees om, eendersyds, met behulp van tariewe die verwingende en neerdrukkende effek op wêreldpryse wat as gevolg van ondersteuningsbeleide en uitvoersubsidies ontstaan wat deur ontwikkelde lande

toegepas word, teen te werk, en andersyds, om met behulp van anti-dumping- en kontraregte onregverdig mededinging uit te skakel. 'n Landboubeleid wat hierop vir 'n nuwe Suid-Afrika ontwikkel word, sal nie net die produsent 'n meer regmatige plek en rendement in die volkshuishouding verskerk nie, maar ook verwerkers van landbouprodukte en veral verbruikers bevoordeel.

**Nota**

1. Die menings van die outeurs hier uitgespreek word nie noodwendig deur die Departement van Landbou gehuldig nie.

**Verwysings**

DREDGE, RD. (1992). Persoonlike gesprekke, Pretoria.

GATT FOCUSS. (1986). GATT Information Service, November 1986, Geneva.

MTN.TNC/11. (1989). Multilateral Trade Negotiations, The Uruguay Round, Trade Negotiations Committee, MTN.TNC/11, Geneva, 21 April 1989:9-13.

MTN.TNC/W/FA. (1991). Multilateral Trade Negotiations, The Uruguay Round, Trade Negotiations Committee, MTN.TNC/W/FA, Geneva. 20 December 1991:L1-L74.

News of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, NUR 046, Information and Media Relations Division of the GATT, 4 March 1991, Geneva.

STRAUSS, MD. (1992). Persoonlike gesprekke, Pretoria.

Trade Policies for a Better Future, The 'Leutwiler Report', the GATT and the Uruguay Round, 1987.

VAN DER MERWE, AJ. (1988-1992). Ongepubliseerde verslae, Genève en Pretoria.

VAN ZYL, J en KIRSTEN, JF. (1992). Pricing: A report on Agricultural pricing in South Africa presented to the World Bank. Unpublished. Pretoria, April 1992.

Die handelsnegotiasies wat sedert die Tweede Wêreldoorlog plaasgevind het, is hoofsaaklik deur die Amerikaanse Verenigde State geleid. Die Amerikaanse handelspolitiek is gekarakteriseer deur 'n sterk neiging tot proteksionisme en 'n wettige gebruik van handelsbeperkings. Die Amerikaanse handelspolitiek is gekarakteriseer deur 'n sterk neiging tot proteksionisme en 'n wettige gebruik van handelsbeperkings. Die Amerikaanse handelspolitiek is gekarakteriseer deur 'n sterk neiging tot proteksionisme en 'n wettige gebruik van handelsbeperkings.

Die handelsnegotiasies wat sedert die Tweede Wêreldoorlog plaasgevind het, is hoofsaaklik deur die Amerikaanse Verenigde State geleid. Die Amerikaanse handelspolitiek is gekarakteriseer deur 'n sterk neiging tot proteksionisme en 'n wettige gebruik van handelsbeperkings. Die Amerikaanse handelspolitiek is gekarakteriseer deur 'n sterk neiging tot proteksionisme en 'n wettige gebruik van handelsbeperkings.

Die handelsnegotiasies wat sedert die Tweede Wêreldoorlog plaasgevind het, is hoofsaaklik deur die Amerikaanse Verenigde State geleid. Die Amerikaanse handelspolitiek is gekarakteriseer deur 'n sterk neiging tot proteksionisme en 'n wettige gebruik van handelsbeperkings. Die Amerikaanse handelspolitiek is gekarakteriseer deur 'n sterk neiging tot proteksionisme en 'n wettige gebruik van handelsbeperkings.

**7. Die Uruguay-ronde handel-negotiasies**

Die Uruguay-ronde handel-negotiasies is 'n reeks van multilaterale handel-negotiasies wat deur die GATT geleid word. Die Uruguay-ronde handel-negotiasies is 'n reeks van multilaterale handel-negotiasies wat deur die GATT geleid word. Die Uruguay-ronde handel-negotiasies is 'n reeks van multilaterale handel-negotiasies wat deur die GATT geleid word.

Die Uruguay-ronde handel-negotiasies is 'n reeks van multilaterale handel-negotiasies wat deur die GATT geleid word. Die Uruguay-ronde handel-negotiasies is 'n reeks van multilaterale handel-negotiasies wat deur die GATT geleid word. Die Uruguay-ronde handel-negotiasies is 'n reeks van multilaterale handel-negotiasies wat deur die GATT geleid word.