

DIE SUIDER-AFRIKAANSE DOEANE-UNIE (SADU)

JS van Zyl*

Summary

Southern Africa has a longer successful history of customs unions than any other part of the world. The Customs Union Convention of 1889 between the Cape Colony and the Orange Free State evolved to the present Southern African Customs Union (SACU) with participant countries South Africa, Botswana, Lesotho, Swaziland and Namibia. The revenue distribution formulae of 1910 and 1969 and especially the stabilisation factor of 1976 gave political advantages to South Africa and economic benefits to the neighbouring countries. The political change in South Africa during 1994 also necessitates the renegotiation of the customs union agreement. Two issues should receive urgent attention. The first is the correct calculation of South Africa's share in the formula and not only as the residue. The second is the exclusion of excise duties from the formula. The dependence of most neighbouring countries on the customs union revenue was the most important obstacle in negotiating a new formula. The SACU is too important an institution in Southern Africa to ignore or neglect. It might in future turn out to be an indispensable element in a viable structure of regional co-operation and welfare creation in Southern Africa.

1. INLEIDING

Suider-Afrika het 'n langer suksesvolle geskiedenis van doeane-unies as enige ander wêrelddeel. Die Suider-Afrikaanse Doeane-unie (SADU) se historiese wortels dateer terug tot 1889 en is vandag die oudste werkende doeane-unie in die wêreld (Kruger 1956; Ettinger 1974; Hudson 1979; Maasdorp 1990). Die hoogtepunte, na 'n beskeie begin in 1889 tussen die Kaapkolonie en die Oranje-Vrystaat, was die Doeane-unie-ooreenkoms in 1910; die nuwe ooreenkoms in 1969; die aansluiting van Namibië in 1990 en die beginselbesluit oor verdere onderhandelings oor 'n nuwe inkomsteverdelingsformule.

Die doel van hierdie artikel is om die merkwaardige voortbestaan van die SADU vir meer as 112 jaar toe te lig en redes te vind waaraan hierdie suksesverhaal, ten spyte van struikelblokke, toegeskryf kan word. Die SADU kan beskryf word as 'n organisasie wat vir Suid-Afrika politieke voordele, veral gedurende die sanksiejare,

* Departement Ekonomie, Universiteit van die Vrystaat.

ingehou het en vir die buurlande het dit ekonomiese meevallers meegebring. Deurgaans het die inkomsteverdelingsformule 'n verneme rol gespeel.

2. DOEANE-UNIES 1889 - 1909

Die landingslote Boererepublieke - die Zuid-Afrikaansche Republiek (ZAR) en die Oranje-Vrystaat (OVS) - het van die begin af probleme ervaar met invoere vanaf die res van die wêreld, wat oor die grense van die twee Britse kolonies (die Kaap en Natal) moes beweeg. Die koloniale owerhede het doeanetariere op sodanige goedere gehef as 'n belangrike inkomstebron, maar, "they rebuffed representations from the republics for negotiating a customs union" (Maasdorp 1990:11). Dit was waarskynlik die vernaamste rede waarom die ZAR na die ontdekking van goud aan die Witwatersrand in 1886 begin het met die konstruksie van 'n spoorweglyn na Delagoabaai. Die konferensie wat op aanbeveling van die Oranje-Vrystaat in 1886 oor 'n doeane-unie gehou is, is nie deur die ZAR bygewoon nie. Natal was wel op die konferensie verteenwoordig, maar het nie by die doeane-unie waarop besluit is, aangesluit nie omdat hy die eenvormige tarief as te hoog beskou het wat dus handel met veral die ZAR sou benadeel. Die eerste doeane-unie het dus in 1889 tussen die Oranje-Vrystaat en die Kaapkolonie tot stand gekom.

Brits-Betsjoeanaland (bestaande uit die distrikte van Vryburg, Taung, Kuruman, Gordonia en Mafeking) is op 1 Julie 1890 tot die doeane-unie toegelaat. Basoetoland is op 1 Julie 1891 as die vierde lid toegelaat. Op 1 Julie 1893 het die Protektoraat van Betsjoeanaland ook by die doeane-unie aangesluit. 'n Nuwe doeane-unie-ooreenkoms is aan die begin van 1899 tussen die Kaapkolonie, Natal en die Oranje-Vrystaat beding. Die ZAR het gedurende dieselfde jaar 'n vry handeloooreenkoms met die Oranje-Vrystaat gesluit. Die Anglo-Boere-oorlog het kort hierna uitbreek sodat die ooreenkoms nooit gefunksioneer het nie.

In 1902 het die twee republieke Britse kolonies geword met die gevolg dat nouer ekonomiese samewerking makliker was. 'n Beweging is op tou gesit om 'n algemene doeanetarief vir al die Britse gebiede in Suider-Afrika te bewerkstellig.

Tydens die Bloemfontein-konferensie in Maart 1903 is 'n doeane-uniekonferensie bespreek, en dit het op 1 Julie 1903 tussen die Kaapkolonie, Natal, Oranjerivierkolonie, Transvaal en Suid-Rhodesië in werking getree. 'n Algemene eksterne ad valorem-tarief van 10 persent is aanvaar (Maasdorp 1990:14). Artikel 1 van die ooreenkoms het 'n protokol bevat dat die protektorate van Basoetoland en Betsjoeanaland by die doeane-unie kon aansluit onder dieselfde voorwaardes as voorheen.

Swaziland is vanaf Oktober 1904 as lid toegelaat en Noordwes-Rhodesië (Barotse-land) vanaf Desember 1905.

Nadat versoeke vir die wysiging van die ooreenkoms ingedien is en Natal in 1905 aangedui het dat hy wil onttrek, is 'n verdere doeane-uniekonferensie in 1906 in Pietermaritzburg gehou. "A new Convention was concluded between the five territories, while the validity of the protocol accession of the other four British territories was preserved and they were regarded as having been concluded under the Convention of 1906" (Maasdorp 1990:15).

3. DIE DOEANE-UNIE-OOREENKOMS VAN 1910

Die stigting van die Unie van Suid-Afrika in 1910 het die reëlings in verband met die doeane-unie-ooreenkoms van 1906 beëindig - ook omdat Brittanje besluit het om Basoetoland, Betsjoeanaland en Swaziland buite die Unie te hou (Maasdorp 1990:15). Suid-Afrika wou sy handel met sy vorige vennote reguleer sodat 'n doeane-unie-ooreenkoms met die Britse Hoëkommissarisgebiede (HKG) (soos Basoetoland, Betsjoeanaland en Swaziland toe bekend gestaan het) gesluit is. Die ooreenkoms het op 1 Julie 1910 in werking getree.

'n Afsonderlike ooreenkoms tussen Suid-Afrika en Suid- en Noordwes Rhodesië het ook op 1 Julie 1910 in werking getree, maar dit het nooit op 'n doeane-unie uitgeloop nie. Dit het hoofsaaklik tot afsonderlike voorkeur- en vrye handelsooreenkoms te beperk gebly.

Die 1910 doeane-ooreenkoms was 'n baie kort dokument en daar was slegs een ondertekenaar. Soos een skrywer opgemerk het: "Lord Gladstone, Government-General of the Union of South Africa and High Commissioner for the three protectorates, had only to agree with himself and sign four times" (Maasdorp 1990:16).

Gedurende 1915 het Suid-Afrika beheer oor Suidwes-Afrika (SWA) oorgeneem en gedurende 1921 is alle Suid-Afrikaanse doeane- en aksynswette op daardie gebied van toepassing gemaak. Die regte wat ingesamel is, is in 'n Gekonsolideerde Inkomstefonds inbetaal waaruit 'n jaarlikse betaling, wat ongeveer gelykstaande was aan die doeane- en aksynsregte op goedere wat daar verbruik is, gemaak is vir die koste van die administrasie van SWA. SWA is in die doeane-unie ingesluit asof dit deel van Suid-Afrika was (Maasdorp 1990:16).

Ooreenkomsstig artikel II van die ooreenkoms, is die doeane-unie-inkomste tussen die vier vennote verdeel, gebaseer op daardie gedeelte van die gemiddelde bedrag

van die doeane- en aksynsregte vir elke gebied vir die drie voltooide jare wat die ooreenkoms vooraf gegaan het. Op hierdie basis is die totale aandeel van die HKG bereken op 1,31097 persent. Basoetoland het 0,88575 persent van alle doeane- en aksynsinkomste ontvang, Betsjoeanaland 0,27622 persent en Swaziland 0,149 persent (Maasdorp 1990:16-7).

Soos met die ooreenkomste van 1903 en 1906 het die doeane-unie aan die Hoë-kommissarisgebiede van Betsjoeanaland, Basoetoland en Swaziland doeane-inkomste slegs in verband met hulle oorsese invoere voorsien, maar nie op invoere vanaf Suid-Afrika nie. Die vermoë van uitvoer sonder beperkinge na Suid-Afrika was egter 'n voordeel vir hierdie lande. Ettinger kom tot die gevolgtrekking dat in die beginjare die doeane-unie 'n hulp vir die HKG se uitvoere was, maar ten koste van die verlies aan doeane-inkomste. 'n Belangrike oorweging was administratiewe besparings, maar min aandag is gegee aan hulle vermoë om beheer oor hulle eie ekonomieë uit te oefen en om staatsinkomste te genereer, want dit is algemeen aanvaar dat die HKG uiteindelik by Suid-Afrika ingelyf sou word. Soos die tyd aangestap het, het geen inlywing plaasgevind nie en konflikte in verband met die doeane-unie het geleidelik begin ontwikkel (Ettinger 1974:66-80).

Die konflikte het hoofsaaklik verband gehou met Suid-Afrika se beperking op beesinvoere vanaf die HKG en die werking van die Suid-Afrikaanse bemarkingsrade (Maasdorp 1990:17-20).

Die HKG het egter sekere voordele uit hulle verhouding met Suid-Afrika verkry. Sommige landboubemarkingskemas het hulle sonder twyfel bevoordeel. Basoetoland se wol en bokhaar en Swaziland se sitrus en suiker is voorbeelde in hierdie verband. Sitrus het gebaat by die bemarking van die Suid-Afrikaanse sitrusraad se "Outspan"-embleem en wol en bokhaar is hanteer deur die Suid-Afrikaanse Wolraad (Maasdorp 1990:21).

In die geval van aksynsregte was die HKG in 'n gunstige posisie. Invoere in die HKG het vinniger as in die geval van Suid-Afrika gestyg. Meer as 90 persent van die aksynsinkomste was afkomstig van die aksynsreg op tabakprodukte, motorbrandstof en motorvoertuie. Gedurende 1959-61 het die HKG 1,23 persent van hierdie kommoditeite verbruik, sodat dit blyk dat hulle 1,31 aandeel in die inkomstepoel baie billik was (Maasdorp 1990:20; Ettinger 1974:90).

4. DIE 1910 SUIDER-AFRIKAANSE DOEANE-UNIE-OOREENKOMS

Die 1910 doeane-unie-ooreenkoms het 'n vaste aandeel van die totale doeane-en aksynsregte aan die HKG toegeken. Geen voorsiening is in die ooreenkoms gemaak

vir die hersiening van die aandeel nie, omdat aangeneem is dat die gedeelte van die totale doeane-inkomste wat die drie gebiede ontvang, relatief konstant sou bly totdat hulle by die Unie van Suid-Afrika ingelyf sou word (Maasdorp 1990:20). Daar was egter van die begin af 'n mate van kritiek in die HKG oor hulle toegekende aandeel. In Swaziland was daar byvoorbeeld die mening dat die gebied 'n baie laer aandeel in die totale inkomste gehad het as waarop dit geregtig was. Die rede wat aangevoer is, is dat die doeane-inkome wat gedurende die periode 1907-10 ingesamel is, abnormaal laag was.

Die verdeling van die doeane- en aksynsinkomste tussen die lidlande op 'n vaste basis, bereken teen die gemiddelde verbruik van goedere oor die drie finansiële jare voor die sluiting van die ooreenkoms, het onder al hoe groter druk gekom. Dit is nie hersien nie en het nie ekonomiese ontwikkeling in Suid-Afrika of enige van die HK-gebiede in ag geneem nie. Die verbruik van goedere in enige gebied kon vinniger as in die ander toegeneem het as gevolg van 'n verskeidenheid redes, soos 'n hoër bevolkingsgroeikoers, 'n vinniger ekonomiese groeikoers wat tot verbeterde lewenstandaarde en hoër inkomste gelei het, ens. Teen die vyftigerjare het die inkomste-verdelingsreëling onder ernstige kritiek deurgeloo, veral omdat dit duidelik begin word het dat die HKG nie by die Unie ingelyf sou word nie.

Gedurende die sestigerjare is die 1910-ooreenkoms herbeding en in 1969 deur 'n omvattender weergawe vervang. Die doeane-unie-ooreenkoms van 1969 is ingevolge artikel 51 van die Doeane- en Aksynswet van 1964 aangegaan. Die ooreenkoms, 'n memorandum van verstandhouding, en 'n bykomende (geheime) memorandum van verstandhouding is op 11 Desember 1969 deur Suid-Afrika, Botswana, Lesotho en Swaziland (die BLS-lande) onderteken, en het op 1 April 1970 in werking getree, maar die toepassing was terugwerkend tot 1 April 1969 (Margo-kommissie 1987:372).

In die aanhef tot die ooreenkoms word die begeerte uitgespreek dat die vrye handel en eenvormige tariewe en handelsregulasies tussen lidlande behou word ten einde die ekonomiese ontwikkeling van die gebied in sy geheel en die minder ontwikkelde dele daarvan in besonder te bevorder. Dié doel is in teenstelling met dié van die 1910-ooreenkoms, wat beperk was tot inkomstedeling en die vrye vloei van goedere na die landomringde gebiede.

Die ooreenkoms bepaal, as 'n manier om gemelde doel te bereik, dat daar geen kwantitatiewe beperkings opgelê of regte hef mag word op goedere afkomstig van binne die gemeenskaplike doeaneg gebied of van buite die gebied waar sodanige goedere uit die gebied van ander kontrakterende partye ingevoer word nie. Hierbenewens word daar ook voorsiening gemaak vir 'n gemeenskaplike eksterne

(doeane-) tarief en vir eenvormige aksynsregte, terwyl lidlande ook ooreenkom om soortgelyke wetgewing as dié van Suid-Afrika met betrekking tot doeane- en aksynsregte toe te pas.

Die ooreenkoms bevat buitengewone (beskermings-) maatreëls om sekere nywerhede in ander lidlande as Suid-Afrika teen mededinging uit die gemeenskaplike doeanegebied te beskerm.

Dit maak voorsiening vir die regulering van die bemarking van landbouprodukte; die regulering van spoor- en padverkeer; die instelling van 'n gesamentlike inkomstepoel en die toewysing van inkomste uit dié poel.

Die gesamentlike inkomstepoel bestaan uit die bruto bedrae van alle doeane-, aksyns-, (die destydse) verkoopsregte en addisionele regte op ingevoerde goedere of goedere geproduseer in die gemeenskaplike doeanegebied. Die bedrae word op 'n kwartaallikse grondslag in die Staatsinkomstefonds van Suid-Afrika inbetaal (Margo-kommissie 1987:373).

Die formule waarvolgens die lidlande, met die uitsondering van Suid-Afrika, in die poel deel, is soos volg:

$$Y = \frac{(A + B + C)}{(D + E + F + G)} \quad (H) (1,42)$$

Waar

Y = die bedrag vir die spesifieke lidland;

A = koste, assuransie, vrag (kav)-waarde (by die grens) van die invoere na sodanige land, ongeag hulle oorsprong en met inbegrip van alle regte betaal of betaalbaar daarop; invoere vanuit die gemeenskaplike doeanegebied (in die besonder Suid-Afrika) word uitgesluit;

B = waarde van die aksyns- en verkoopreggoedere geproduseer en verbruik in die land;

C = aksyns- en verkoopregte betaal op B;

D = kav-waarde van invoere na sodanige land, uitgesonder tussenstreekhandel in die gemeenskaplike doeanegebied;

E = doeane- en aksynsregte op D;

F = waarde van aksynsbare en verkoopreggoedere geproduseer en verbruik in die gemeenskaplike doeanegebied;

G = aksyns- en verkoopregte betaal op F;

H = die totale inkomstepoel van doeane-, aksyns- en verkoopregte, dit is E + G.

Lidlande kry dus 'n (veranderlike) persentasie van die totale inkomstepoel, waarop 'n toeslag van 42 persent gevoeg word.

Die spesifieke koppeling van die inkomste uit die doeane-unie aan invoere het die gevolg dat die inkomste gevoelig is vir veranderinge in die sakesiklus, en dit het aanvanklik tot aansienlike skommeling in die inkomste van lidlande gelei. Sedert 1976 word pogings aangewend om dié skommeling in inkomste deur die sogenaamde stabilisasiefaktor te temper. As 'n land se aandeel in die inkomstepoel tot 20 persent bokant of onderkant $A + B + C$ van die formule beweeg, word die helfte van die verskil tussen dié persentasie en 20 persent by die 20 persent gevoeg of daarvan afgetrek. 'n Minimum van 17 persent en 'n maksimum aandeel van 23 persent is ook ingevoer (Holden 1998:457). In simbole word die stabilisasiefaktor soos volg uitgedruk:

$$0,23 - \frac{Y}{(A + B + C)} - (0,17)$$

waar Y, A, B, en C dieselfde betekenis het as in bogenoemde formule (Margo-kommissie 1987:374).

Die invoer van die stabilisasiefaktor het die uitwerking gehad dat die toeslag aansienlik verander het, met die gevolg dat die effektiewe toeslag aanmerklik hoër as 42 persent was. Die invloed van die stabilisasiefaktor het die verdelingsformule in effek geskrap en lidlande ontvang minstens 17 persent van die waarde van $A + B + C$ in die formule, ongeag die bedrag bereken ooreenkomstig die formule. Die inkomsteverdelingsformule is verder op so 'n manier gestruktureer dat Suid-Afrika se aandeel bloot die res is nadat die aandeel van die ander lidlande bereken is (Margo-kommissie 1987:375).

5. DIE POSISIE VAN DIE TBVC-LANDE EN DIE AANSLUITING VAN NAMIBIË IN 1990.

Die kommer in Suid-Afrika oor die doeane-unie-ooreenkoms en veral die formule waarvolgens die doeane-unie-inkomste verdeel word het al groter begin word soos blyk uit die McCarthy-verslag (1985) en die Margo-kommissie (1987). Een rede vir die kommer hou verband met die politieke onafhanklikheidswording van die Transkei, Bophuthatswana, Venda en Ciskei (die TBVC-lande) tussen 1976-81. Omdat die erkenning van die onafhanklikheid van die TBVC-lande vir die BLS-lande onaanvaarbaar was, het Suid-Afrika bilaterale doeane-ooreenkoms met elk van die TBVC-lande ooreenkomstig dieselfde voorwaardes as die SADU aangegaan. Hierdie lande was dus de facto-lede van die doeane-unie maar nie de jure-lede nie. Dit het 'n aansienlike vermindering van Suid-Afrika se aandeel in die SADU-inkomste beteken. Volgens Maasdorp (1990:27) het die TBVC-lande meer uit die doeane-unie-inkomste as die BLS-lande gekry weens hulle groter gekombineerde bevolking en hulle groter volume invoere "and it can be calculated that, if all the homelands were to accept independence, Pretoria might be in a position where it receives nothing, and in fact makes a loss, from the customs union" (McCarthy 1986:121).

Met die onafhanklikwording van Namibië in 1990 het hierdie land 'n de jure-lid van die SADU geword en maak sedert 1990/91 aanspraak op sy regmatige deel van die gesamentlike inkomstepoel. Hierdeur is die onderhandeling oor die wysiging van die bestaande inkomsteverdelingsformule verder onder druk geplaas (Jenkins 1998:12).

6. BEGINSSELBESLUIT OOR 'N NUWE OOREENKOMS

'n Nuwe ronde onderhandelings oor die SADU-ooreenkoms het in 1992 begin, maar tot dusver is geen finale ooreenkoms tussen die lidlande bereik nie. Die BLNS-(Botswana, Lesotho, Namibië en Swaziland) lande, wat baie van die doeane-unie-inkomste afhanklik is, "...insist on the establishment of a permanent secretariat while South Africa wants to be the sole determinant of trade policy since it generates 97 percent of the total customs revenue" (Viviers 1997:11).

Gedurende September 2000 het die ministers van handel en die ministers van finansies van die SADU-lande egter in beginsel oor twee belangrike aspekte, wat vir baie jare knelpunte was, ooreengekom. Die eerste is dat eenstemmigheid bereik is oor 'n nuwe formule vir die verdeling van SADU se doeane- en aksynsinkomste. Volgens hierdie nuwe voorgestelde formule sal die totale inkomste wat elke lidland toeval, soos volg bereken word:

- die doeane-inkomsteskema sal gebaseer word op hoeveel elke lidland invoer. Hoe meer 'n land invoer, hoe groter is sy aandeel uit SADU se totale doeane-inkomste.
- 85% van die aksynsreg sal gedeel word ooreenkomstig die bruto binnelandse produk per capita van elke lidland.
- Die verdere 15% van die aksynsinkomste sal gedeel word volgens 'n invers (omgekeerde) per capita verhouding (ratio) - hoe laer die per capita inkomste van 'n land, hoe groter is die aandeel wat ontvang sal word. Hierdie skema het ten doel om die ontwikkelingbehoefes van veral die kleiner en armer lande in ag te neem.

Tweedens het die SADU-lande ooreengekom om 'n bestuurs- en administratiewe instelling in te rig wat volg op die klage van die buurlande oor baie jare dat Suid-Afrika, as die kragreus in die streek, die doeane-unie bestuur en beheer het en volgens hulle die groepering onbillik gedomineer het.

Die nuwe instellings sal uit 'n oorhoofse besluitnemingsraad, bestaande uit ministers, bestaan asook 'n multinasionale sekretariaat of kommissie. Besonderhede in hierdie verband moet nog uitgewerk word.

Hoewel die nuwe voorgestelde formule steeds voorsiening sal maak vir groot somme geld wat van Suid-Afrika na die BLNS-lande oorbetal sal word, is dit meer in pas met die wesenwoord van 'n doeane-unie en hou dit as sodanig voordele bo die bestaande formule in. Anders as die huidige formule, word die nuwe formule gebaseer op die werklike bedrag aan doeane- en aksynsinkomste wat ingesamel word. Dit sal verseker dat Suid-Afrika se aandeel in die totale doeane- en aksyns- poel relatief stabiel sal bly.

Dit is beraam dat Suid-Afrika se betaling volgens die SADU-ooreenkoms R8,2 miljard in 2001/02 sou beloop. Die verskil in die verdeling van doeane- en aksyns-inkomste in gevolge die ou en die nuwe formule word soos volg bereken:

Persent (%)	Bestaande formule (werklik)		Nuwe formule (beraam)		
	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04
Suid-Afrika	53	50	53	54	52
BLNS-lande	47	50	47	46	48

(South Africa 2001:89)

7. EVALUERING

Die evolusionêre wyse waarop die SADU ontwikkel het, het sekere spesiale kenmerke wat nie by ander doeane-unies voorkom nie. Die vernaamste hiervan is die eensydige klem op suiwer inkomste-oorwegings; die insluiting van aksynsregte; Suid-Afrika se aandeel as die restant na bepaling van die bedrae wat die ander lidlande toekom (Le Roux 1987:284) en die politisering van die doeane-unie.

Die ideaal wat in die aanhef tot die ooreenkoms van 1969 gestel is, naamlik die strewe na ekonomiese ontwikkeling vir die hele gebied, hetontaard sodat suiwer inkomste-oorwegings die SADU oorheers. McCarthy haal die volgende opmerking van 'n Botswana-beampte aan: "When the South African Customs Union Agreement of 1910 was renegotiated in 1969, the overriding objective of Botswana in the renegotiation was to generate revenue" (McCarthy 1985:249). Scheepers het dit al in 1979 bepleit dat die SADU-ooreenkoms moet wegbeweeg van die klem op inkomsteverdeling en eerder die ontwikkelingsdoelwitte moet begin nastreef (Scheepers 1979:97).

Aangesien aksynsreg 'n interne inkomstepron is, is daar in beginsel geen regverdiging vir die insluiting daarvan in die formule vir die verdeling van die inkomstepoel nie. In hierdie verband het die Internasionale Monetêre Fonds (IMF) in 'n verslag oor indirekte belasting in Suid-Afrika gesê: "(I)t is an odd customs union agreement that includes excises" (Margo-kommissie 1987:376).

Die feit dat Suid-Afrika se aandeel in die inkomstepoel nie spesifiek bereken word nie maar bloot dit is wat oorbly nadat die ander lede se aandeel bereken is, kan nie geregverdig word nie. Die IMF-verslag se uitspraak in hierdie verband lui soos volg: "(T)his is clearly an odd formula for the distribution of the proceeds of a common pool. Normally one would expect such a formula to establish the proportions of the pool due to each participant ..." (Margo-kommissie 1987:377).

Beide die McCarthy-verslag en die Margo-kommissie kom tot die gevolgtrekking dat daar 'n sterk gevoel in Suid-Afrika bestaan het dat die politieke voordele van Suid-Afrika se lidmaatskap van die doeane-unie die ekonomiese voordele daarvan ver te bowe gegaan het. Die Margo-kommissie beweer dat argumente ten gunste van dié siening lui dat die doeane-unie onder meer tot stabiliteit in 'n groeiende streekseksonomie bygedra het, en dat noue ekonomiese bande tussen die lidstate Suid-Afrika in 'n sekere mate teen eksterne sanksies beskerm het, deurdat sodanige sanksies die ander lidlande ook nadelig sou raak (Margo-kommissie 1987:378). McCarthy beklemtoon dat die ooreenkoms "has in practice developed into an instrument which must serve the purpose of bridging the gap between basically

unfriendly neighbouring countries that share an integrated economy, dominated by the country which the world regards as the villain in the drama of Southern Africa's politics" (McCarthy 1986:102).

8. GEVOLGTREKKING

Sedert 1994 het Suidelike Afrika 'n nuwe internasionale omgewing betree, waarvan Suid-Afrika se politieke transformasie en die aanvaarding van die land terug in die internasionale arena die belangrikste is. "For South Africa the political dividend of SACU membership with its concomitant compensatory revenue transfers is fast disappearing. During the apartheid years and the international isolation that resulted, a multilateral agreement with three independent African countries provided South Africa with benefits which are disappearing as South Africa re-enters the international arena, including formal relations with a growing number of African countries" (Du Plessis 1994:148).

Die heronderhandeling van die doeane-unie-ooreenkoms het 'n dringende noodsaaklikheid geword en die beginselooreenkoms van die ministers van handel en finansies moet verwelkom word. Dit blyk egter dat 'n aanvaarbare oplossing wat alle partye tevrede sal stel nie maklik gevind sal word nie (McCarthy 1999:377). Die onwilligheid van die kleiner vennote in die onderhandeling om die inkomste-verdelingsformule tot hulle nadeel te wysig, is te begrype aangesien hulle grootliks afhanklik is van die inkomste uit die doeane-uniepoel. Betalings uit hierdie fonds bedra sowat 50 persent van Swaziland en Lesotho se totale inkomste. In Namibië se geval bedra dit tussen 20 en 25 persent en vir Botswana is dit 15 persent. Suid-Afrika het byvoorbeeld gedurende 1994/95 sowat 97 persent van die inkomste vir die doeane-poel gegeneer, maar het net sowat 68 persent daaruit ontvang. Suid-Afrika se aandeel het van 69,4 persent in 1994-95 tot 68,2 persent in 1995-96 gedaal (**Finansies en Tegniek**:1997). Gedurende 1999/2000 het Suid-Afrika se aandeel verder tot 53 persent gedaal (South Africa 2001:89).

Suid-Afrika se lidmaatskap van die Wêreldhandelsorganisasie (WHO), wat 'n voorstander is van die vermindering van tariewe, die land se vrye handelsooreenkoms met die Europese Unie en lidmaatskap van die Suider-Afrikaanse Ontwikkelingsgemeenskap (SAOG), wat ook minder doeane-unie-inkomste as gevolg van die afskaffing van tariefbepelings beteken, laat die vraag oor die toekoms van die SADU al meer op die voorgrond tree. Aan die ander kant is daar die moontlikheid dat ander buurlande ook by die SADU sou wou aansluit. Finalisering van die inkomsteverdelingsformule, die oorhoofse ministriële raad en permanente multinasionale sekretariaat, wat in die vooruitsig gestel word, sal spoedig en indringend tot finaliteit gebring moet word.

Waar die SADU volgens Maasdorp beskryf kan word as 'n organisasie wat vir die buurlande polities 'n verleentheid, maar ekonomies voordelig, en vir Suid-Afrika ekonomies dreinerend, maar polities voordelig was (Maasdorp 1989:32), is 'n nuwe era na 1994 betree, waar daar deur alle partye doelbewus gewerk kan word aan ekonomiese integrasie met sowel ekonomiese en politieke stabiliteit as moontlike voordele vir almal. Op hierdie wyse kan die toekoms van die wêreld se oudste doeane-unie ook verseker word.

9. SLOTSOM

Die koloniale en imperiale verdeling van Suidelike Afrika op politieke terrein gedurende die vorige eeu, het nooit die behoefte en wenslikheid van ekonomiese integrasie opgehef nie. Die voortbestaan van die SADU is 'n sprekende voorbeeld in hierdie verband.

Daar kan saam met McCarthy (1994:183) tot die slotsom gekom word dat die SADU as instelling in Suidelike Afrika te belangrik is om geïgnoreer te word. Maasdorp (1993:245) gaan verder waar hy skryf "...the SACU ... offer(s) an advanced form of economic integration hardly matched elsewhere in the world". Dit hou meer moontlikhede in as enigiets wat ander ekonomiese integrasie-modelle, soos die Suider-Afrikaanse Ontwikkelingsgemeenskap (SAOG), kan bied. Die verdere ontplooiing van die SADU, verfyning van 'n algemeen-aanvaarbare verdelingsformule en klemverskuiwing na bewese ontwikkelingsbehoefte hou die potensiaal in om die versplinterde subkontinent op ekonomiese gebied in 'n beduidende streeksmark te integreer, waarbinne regionale ekonomiese samewerking 'n onmisbare element van welvaartskepping sou kon wees.

BIBLIOGRAFIE

Du Plessis SPJ 1993. **International Economics**. Durban: Butterworths.

Ettinger SJ 1974. **The economics of the Customs Union between Botswana, Lesotho, Swaziland and South Africa**. Unpublished Ph.D. thesis, Ann Arbor: University of Michigan.

Finansies en Tegniek, 18 April 1997.

Holden M 1998. Southern African economic integration. **The World Economy** 21(4): 457-69.

- Hudson DJ 1979. **Brief chronology of customs agreement in Southern Africa, 1855-1979. Botswana notes and records** 11:89-95.
- Jenkins C 1998. Free trade: South Africa, SADC and beyond. **Optima** 44 (1): 9-13.
- Kruger HP 1956. **Customs Unions in South Africa**. Unpublished master's thesis, Pretoria: University of Pretoria.
- Le Roux F 1987. Horisontale en vertikale fiskale verhoudings in Suider-Afrika. In: Franzsen DG (redakteur), **Owerheidsfinansies in Suid-Afrika**. Durban: Butterworth: 267-305.
- Maasdorp GG 1989. **A century of Customs Union in Southern Africa**. Paper presented to the Conference of the Economic Society of South Africa, Pretoria, 6-7 September 1989.
- Maasdorp GG 1990. A century of Customs Unions in Southern Africa 1889-1989. **South African Journal of Economic History** 5 (1): 10-30.
- Maasdorp GG 1993. The advantages and disadvantages of current regional institutions for integration. In: Baker PH, Boraine A and Krafchik W (eds). **South Africa and the world economy in the 1990s**. Cape Town: David Philip, pp. 239-46.
- McCarthy CL 1986. **The South African Customs Union**. Unpublished report prepared for the Central Economic Advisory Services, Pretoria.
- McCarthy CL 1994. Revenue distribution and economic development in the Southern African Customs Union. **The South African Journal of Economics** 62(3):167-87.
- McCarthy CL 1999. Polarised development in a SADC Free Trade Area. **The South African Journal of Economics** 67(4):375-99.
- Scheepers CF 1979. The possible role of a customs union-type model in promoting closer economic ties in Southern Africa. **Finance and Trade Review** 13(4):82-99.
- South Africa, Republic of, 1969. Customs Union Agreement between the Governments of South Africa, Botswana, Lesotho and Swaziland. **Government Gazette** No. 2584.

South Africa, Republic of, 2001. **Budget Review 2001**. Pretoria: National Treasury.

Suid-Afrika, Republiek van, 1987. **Verslag van die kommissie van ondersoek na die Republiek van Suid-Afrika se belastingstruktuur**, RP34/1987, Pretoria: Staatsdrukker (die "Margo-kommissie").

Viviers W 1997. **South Africa's position with regard to tendencies of globalisation and regional economic integration**. Paper presented to the Economic Society of South Africa.