

SYDAFRIKANSK DEMOKRATISERING

*mellem vækst og fordelingsproblemer,
protest og ytringsfrihed*

D E N N Y V E R D E N
TIDSSKRIFT FOR INTERNATIONALE STUDIER

DIIS • København • 2007

Økonomisk myndiggørelse af 'sorte' i Sydafrika



Introduktion

Siden 1994 er der i Sydafrika iværksat en række programmer, der skal myndiggøre grupper og personer, som er negativt påvirket af det tidligere apartheidssystem. Den sydafrikanske regering har forsøgt at opnå myndiggørelsen direkte ved at levere bedre offentlig service og boliger og indirekte gennem processer, der skal fremme større økonomisk indflydelse til sorte. Processen kaldes *Black Economic Empowerment* (BEE). BEE opstod som begreb i begyndelsen af 1990'erne, og det oprindelige fokus var ejerskab i betydningen at øge 'sortes' andel af aktier i større virksomheder (se næste afsnit for nærmere definitioner af befolkningsgrupper). Regeringen og erhvervslivet har imidlertid omdefineret begrebet og kalder det nu 'bredspektret BEE' efter beskyldninger om, at BEE kun gavtede en lille gruppe sorte politikere og forretningsfolk med gode forbindelser i et samfund, hvor fattigdommen er vedholdende. Ejerskab er blot ét af syv hovedkriterier under den paraply, som man opgør myndiggørelsen af sorte i erhvervslivet efter. De seks andre er ledelsesrepræsentation, lige ansættelsesvilkår, efteruddannelse, favoriserende indkøb (*preferential procurement*), virksomhedsudvikling og virksomhedens sociale investeringer.

BEE kan betragtes som en politisk bestræbelse, der til tider kan have modstridende målsætninger. Det kan ses som et omfordelingsprojekt af ressourcer for at gavne grupper (eller nærmere personer), der var marginaliseret under apartheidsystemet. Det kan forstås som tiltag, der skal bringe balance i de socioøkonomiske forhold i samfundet, som på grund af de historiske forhold ellers ville være dømt til store indre modsætninger. Det kan betragtes som en proces, der skal mobilisere en sort kapitalistklasse, som kan legitimere implementeringen af et neoliberalt politisk og økonomisk 'regnbuesystem', et system, der samtidig sikrer den dominerende hvide kapitalistklasses overlevelse på trods af dens nedarvede omdømme. Endelig kan det ses som et afrikansk nationalistisk projekt. Selvom man politisk definerer, at 'tidligere marginaliserede grupper' omfatter en række sorte grupper (og i nogle dokumenter også kvinder og invalide), har Den Afrikanske

Nationalkongres (ANC) også fortolket BEE til at være særligt rettet mod at styrke og myndiggøre 'afrikanere'.

Snævre og brede definitioner af BEE

Det har været almindeligt at tale om BEE i både snævre og brede betydninger (Southall 2005). Snævre definitioner begrænser sig generelt til sortes ejerskab og kontrol over private, formelle virksomheder. Brede definitioner omfatter 'meningsfuld deltagelse' i økonomiske aktiviteter og indebærer altså også kompetenceudvikling og efteruddannelse, vækst i sortes mindre virksomheder, indkøbsfavorisering og beskæftigelse. BEE-kommissionen definerer i sin rapport BEE som "en integreret og sammenhængende socioøkonomisk proces, der er en del af det nationale udviklingsprogram, som skal råde bod på fortidens ubalancer ved gennemgribende og på retfærdig vis at overføre ejerskab, ledelse og kontrol over Sydafrikas finansielle og økonomiske ressourcer til størstedelen af landets befolkning" (BEE Commission 2001).

Formålet med BEE kan også defineres ved ANCs succeskriterium for BEE, som er fremsat i deres målsætning fra 2002. Der opereres med fem indikatorer: 1) ejerskab, 2) deltagelse i ledelse og kontrol i virksomheder, 3) kompetenceoverførsel til sorte – især i ledende stillinger, 4) virksomheders bidrag til øget beskæftigelse og 5) hvorvidt tiltagene fører til overordnet fattigdomsbekæmpelse og indkomstudjævning. Herudover har Afdelingen for Handel og Industri, DTI, for nylig knyttet fire nøgleprincipper til sin bredspektrede BEE-strategi, nemlig at BEE skal ramme bredt, være en inkluderende proces, være forbundet med god regeringsførelse og være en del af Sydafrikas strategi for vækst (DTI 2003).

Der er også vigtige definitionsspørgsmål vedrørende den gruppe, der skal myndiggøres. Dele af lovgivningen (som fx lovene om kompetenceudvikling og om lighed i ansættelsen) gav en definition af 'historisk marginaliserede sydafrikanere' som inkluderede kvinder og invalide (af alle racer). Virksomhedernes evne til at leve op til målene for marginaliserede grupper ved at forfremme hvide kvinder synes imidlertid at være en omgåelse af BEEs oprindelige ånd – når man betragter apartheidlovenes konsekvenser for forskellige grupper og ressourcer og deres evne til at deltage effektivt i økonomien. Nyere lovgivning (særligt den bredspektrede BEE) og erklæringer refererer derfor specifikt til myndiggørelsen af sorte. Selvom BEE-loven af 2003 definerer sorte som "en fællesbetegnelse, der omfatter afrikanere, farvede og indere" defineres 'sorte' i bemærkningerne som

Afrikanske, farvede og indiske statsborgere, som ved fødsel eller herkomst er borgere i den Sydafrikanske Republik, eller som har opnået statsborgerskab i den Sydafrikanske Republik inden ikraft-

trædelsesdatoen for den sydafrikanske statsforfatning af 1993, eller som har opnået statsborgerskab i den Sydafrikanske Republik efter ikrafttrædelsesdatoen for den sydafrikanske statsforfatning af 1993, men som uden apartheidpolitikken, der var i kraft før denne dato, ville have været berettiget til at opnå statsborgerskab inden denne dato (DTI 2005: 2-3).

Betoningen af det sydafrikanske statsborgerskab er vigtig, fordi udenlandske firmaer ellers ville kunne bemande deres kontorer med sorte ledere fra virksomhedens hjemland og stadig opfylde lovgivningens krav. Dette ville gå imod BEEs oprindelige ånd, som er rettet mod at fremme sorte *sydafrikaneres* adgang til den formelle økonomi. Selvom fx Financial Sector Charter inkluderer sydafrikansk statsborgerskab i sin definition af sort, understreger det også, at "i artikel 5 og 11 skal begrebet [sorte] inkludere personer, der er permanent bosiddende i den Sydafrikanske Republik" (Financial Sector Charter s. 2). Samtidig antyder den standende diskussion omkring mulige undtagelser fra nogle af reglerne for multinationale selskaber, at nationale regler kan ofres for at imødekomme investeringer fra internationale firmaer samt verdenshandelsorganisation WTOs regler.

BEEs udvikling siden 1994

Med inspiration fra andre landes erfaringer med at fremme 'lokalt' eller 'indfødt' ejerskab og økonomisk fremgang – ikke mindst det malaysiske eksempel (Emsley 1996) – påbegyndte ANC-regeringen kort efter 1994 formuleringen af en lang række lovgivningstiltag, der primært var rettet mod at ophæve apartheidlove og -institutioner. På trods af disse initiativer var den anslåede vækst i sorte virksomheders andel i økonomien meget langsom. Det skyldtes dels, at regeringen manglede en sammenhængende overordnet strategi for BEE og dels, at den ikke fuldt ud indså de udfordringer, som BEE stod over for (Hirsch 2005). Det skyldtes også, at regeringen hurtigt bevægede sig væk fra den udviklings- og interventionstilgang, som blev grundlagt med ANCs genopbygnings- og udviklingsprogram, RDP, og hen imod overvejelser om at sikre, at regeringens politikker ikke ødelagde virksomhedernes tillid, og at de blev opfattet som 'markedsvendige'.

Modsatningsfyldte makroøkonomiske politikker og pres for en omstrukturering af industrien bevirkede at bevægelsen hen imod lige ansættelsesvilkår led tilbageslag, ligesom tendensen mod ændringer i ejerskabforholdene også vendte, da aktiekurserne begyndte at falde. Da BEE tilsyneladende vaklede, udpegede Black Business Council, en paraplygruppe bestående af elleve fremstående sorte organisationer, Cyril Ramaphosa til formand for BEE-kommissionen. Kommissionen blev bakket op af den fremspirende sorte kapitalistklasse og dens ANC-netværk. Man forestillede sig, at den kunne bruges til at tage fat på det, man opfattede som fejltagelser begået i BEEs første fase og til at opnå en sammenhængende forståelse af definitionerne

og processerne forbundet med BEE. Med andre ord søgte den fremvoksende sorte kapital og dens ANC-netværk en afklaring og systematisering af BEE samt en måde at håndtere BEE på. Efterhånden flyttede dette, sikkert utilsigtet, delvis processen væk fra den politiske debat over mod diskussioner om tekniske detaljer og om systemets ydeevne. Den afsluttende rapport fra BEE-kommissionen gjorde det klart, at regeringen skulle spille hovedrollen både hvad angik det at drive BEE-processen fremad og at overvåge den, selvom rapporten samtidig understregede, at samarbejde med den private sektor var nødvendigt. Hermed antydes, at BEE-kommissionens rapport ikke kun var et middel til at fortsætte den sorte kapitalistklasses akkumulationsprojekt, men at den også var et middel, som ANC kunne bruge til i stigende grad at udøve kontrol over hvides kapital.

BEE-kommissionen søgte også at gøre udbredelsen af den bredspektrede BEE populær i videre kredse. Den kunne se, at de tidlige forsøg på at opnå BEE var baseret på en snæver forståelse af begrebet, ikke som en langsigtet forandringsproces, men nærmere som en overflytning af kapital fra hvide til sorte hænder. Kommissionen forkastede denne snævre opfattelse af BEE og erklærede, at:

BEE skal være en strategi, som er centreret om folket i ord og i handling [...] Det skal påvirke tilværelsen for den kvinde, der driver en handelsbod i et fjerntliggende landdistrikt, arbejder på en fabrik i Germiston og den sorte virksomhedsleder på hovedkontoret i Sandton [...] Derfor foreslår Kommissionen en bredere definition af BEE, der kan bruges som udgangspunkt for at formulere og implementere et velfungerende og bæredygtigt BEE-program som del af en ny vækstplan for økonomien (BEE Commission 2001:1).

BEE-kommissionsrapportens brede målsætning var til en vis grad allerede blevet varslet ved regeringens overvejelser om direkte mekanismer til at styre myndiggørelsen af de sorte. For det første havde regeringen i 2000 vedtaget *The Preferential Procurement Act*, som gjorde det lovligt for staten at udøve positiv særbehandling i forhold til tidligere marginaliserede personer. For det andet blev to hensigtserklæringer, *charters*, på industriens nøgleområder – mineerklæringen og erklæringen om benzin og flydende brændstof – allerede i formuleringsprocessen bakket op af lovgivningen og en hårdere linje fra regeringens side. Disse erklæringer adskilte sig fra de senere ved, at de udtrykte påbud. De to erklæringer kom også før loven om den bredspektrede BEE fra 2003. Denne lov lancerede formuleringen af 'regler for god praksis' for at standardisere definitioner, mål og prioriteringer til fremme for BEE. En række andre industrisektorer formulerede deres egne 'forandringserklæringer' i kølvandet på loven om BEE. Blandt disse sektorer var it-sektoren, finanssektoren, den maritime transport- og serviceindustri, speditors- og klareringsbranchen, turistindustrien og landbrugssektoren. Erklæringerne lagde sig op ad loven om BEE og BEE-kommissionens anbefalinger, men de blev formuleret

regeringens regler for god praksis kunne indarbejdes. De kom nemlig først på tegnebrættet i marts 2004, og den endelige version af reglerne fase 1 blev lanceret i november 2005 (DTI 2005). Dette udgør en overordentlig stor udfordring for disse erklæringer, for selvom nogle af dem er blevet offentliggjort, er det muligt, at man er nødt til at revurdere adskillige af dem i lyset af lanceringen af de endelige officielle regler.

Reglerne for god praksis

Reglerne for god praksis udgør ét af regeringens potentielt mest magtfulde midler til at gribe ind i den private sektor. Reglerne omfatter den standardiserede ramme for BEE, som blev foreslået af BEE-kommissionen og DTIs strategidokument. Det er sket gennem etableringen af en fælles sammenlignelig pointliste eller 'karakterbog', som opregner de statsgodkendte indikatorer for BEE samt vægtningen af dem. Indikatorerne er som følger: ejerskab 20 pct., ledelseskontrol 10 pct., lige ansættelsesvilkår 10 pct., efteruddannelse 20 pct., favoriserende indkøb 20 pct., virksomhedsudvikling 10 pct. og øvrige elementer 10 pct. Hvert af disse elementer har en række delmål og en vægtning, så der kan udregnes et samlet pointtal. Fx har indikatoren for kompetenceudvikling 13 underkomponenter, som tilsammen kan give op til 20 point (som er det maksimale point for indikatoren). Dette gør BEE til en matematisk pointsammenligningsproces.

Karakterbogen vil styrke regeringens magt over for den private sektor, især hvor staten står for udstedelse af bevillinger og offentlige indkøb, for virksomhederne vil være nødsaget til at lægge sig op ad den fælles pointliste. Samtidig skal virksomhederne for at bevise, at de følger reglerne, også kunne dokumentere, at deres samarbejdspartnere følger reglerne. Hvis ikke disse lever op til reglerne, kan virksomhedernes BEE-vurdering ikke godkendes. Det skaber en 'kæde af efterlevelse', hvor reglerne gennemtvinges ned gennem kæden, fordi de virksomheder, som vil sikre sig en god BEE-vurdering, vil udelukke virksomheder, som ikke gør det. Men samtidig kan disse dokumentationskrav også føre til alt for meget fokus på processer og ledelse i stedet for på de overordnede målsætninger, sådan som tidligere erfaringer med standardisering og certificering af sociale og miljømæssige hensyn har vist (Klooster 2005; Ponte 2006). Ydermere vil disse løftestangsinstrumenter i praksis være relativt svage i sektorer, hvortil staten ikke allokerer kvoter eller bevillinger, og hvor den ikke er en stor kunde. Efterhånden som presset for at privatisere statsvirksomhederne stiger, vil også dette sandsynligvis medføre, at deres funktion som løftestænger for BEE får mindre betydning.

Den stigende kompleksitet i de foranstaltninger, man udvikler gennem regler og forordninger, kombineret med statens svindende evne til at engagere sig meningsfuldt i detaljerne i disse foranstaltninger, betyder

at 'statskontrollen' i stigende grad udføres ved hjælp af udlicitering af udviklingen, overvågningen og kontrollen af BEE-relaterede forhold til en ny industri af konsulenter og revisorer. På denne måde slipper staten ikke formelt føringen i myndiggørelsesprocessen, men udøver kontrollen ved hjælp af en 'autopilot' inden for systematiserede, standardiserede og overvågede processer, hvor ansvaret er mere diffust.

En kort evaluering af BEE

Udviklingen af sortes 'meningsfulde deltagelse' i økonomien er blevet stærkt hæmmet af udviklingen i beskæftigelsen siden 1994. Jobskabelsen har været nedslående og har ikke formået at følge med stigningen i udbuddet af arbejdskraft, hvilket har ført til endnu mere arbejdsløshed. Samtidig har industrien omstruktureret i retning af mere højtuddannet arbejdskraft (Bhorat and Hinks 2005). Resultatet af denne udvikling er, at næsten alle arbejdsløse er sorte og ufaglærte eller specialarbejdere.

Denne udvikling afspejles også i lønudviklingen. I 2004 tjente 39 pct. af sydafrikanske arbejdere mindre end 1000 rand [ZAR1000 = ca. DKK1000 medio 2004] om måneden, mens 65 pct. tjente mindre end ZAR2500 om måneden (Valodia et al. 2006). Men af disse udgør afrikanske og farvede arbejdere 97,9 pct. af dem, der tjener under ZAR1000 og 95,2 pct. af dem, der tjener under ZAR2500. Andelen af afrikanere og farvede i lavtlønsgrupperne er også *steget* siden 2000, hvor 92,5 pct. af dem, der tjente under ZAR2500 om måneden var afrikanere eller farvede. Sagt på en anden måde tjener 74,4 pct. af afrikanske arbejdere mindre end ZAR2500 om måneden sammenlignet med kun 11,9 pct. af hvide arbejdere.

Fra midten af 1990'erne til 2003 er lønspredningen blevet større pga. den faldende realløn til ufaglærte afrikanske arbejdere, stigende lønninger til faglærte arbejdere (hvor hvide er uforholdsmæssigt stærkt repræsenteret), mens specialarbejdere oplever, at reallønnen stagnerer (Altman 2006). Spredningen i aflønningen af afrikanske og hvide arbejdere er også blevet større på det ufaglærte område og specialarbejderområdet, mens afrikanerne til en vis en grad er kommet op på samme lønniveau som de hvide på det faglærte område og på ledelsesniveau. Den offentlige sektor har spillet en vigtig rolle i at mindske lønspredningen (med andre ord er lønmønstret i den private sektor værre end anført) (Altman, 2006). Det er derfor åbenlyst, at BEE er gået tilbage i forhold til ét af de vigtigste aspekter ved folks mulighed for at opnå meningsfuld deltagelse i økonomien, nemlig arbejde og aflønning.

Hvad angår uddannelse har der været nogle vigtige bevægelser på udgiftssiden for at bringe offentlige udgifter til historisk sorte skoler op på linje med historisk hvide skoler. Antallet af lærere betalt af staten pr.

1000 elever er blevet nivelleret til 31. Skolebestyrelsernes større frihed til at fastsætte yderligere betaling betyder dog stadig, at man på de hvide skoler har yderligere 12 lærere pr. 1000 elever, dvs. i alt 43 lærere pr. 1000 elever. Men forskellen på, hvordan tidligere sorte og hvide skoler klarer sig, består, og den historiske (og nuværende) raceopdeling af skolerne og den socioøkonomiske baggrund er stadig en væsentlig forklarende faktor for, hvordan skolerne står sig (vurderet efter antal beståede adgangsprøver) (van der Berg 2005). Problemer med lærernes faglige viden og uddannelse, skoleledelse og udbudet af lærebøger findes også stadig.

I forhold til ejerskab og kontrol over økonomien står det klart, at der er sket visse ændringer – herunder vigtige aftaler i den finansielle sektor og inden for minedrift. Bevægelsen mod ændringer i ejerskab og kontrol synes dog at være blevet meget mere træg over de sidste 10 år og er tilmed gået tilbage i nogle år (Jack 2006; Chabane et al. 2006). Men et simpelt fokus på sort ejerskab rejser spørgsmål som: 1) på hvilke vilkår købte sorte forretningsfolk sig ind i virksomheder, der tidligere var ejet af hvide og 2) i hvor høj grad repræsenterer den øgede andel af sorte ejere en begrænset personkreds.

På trods af regeringens tilsyneladende engagement i BEE var det den private sektor, der spillede hovedrollen i at implementere BEE i starten af 1990'erne. I BEEs første fase steg andelen af sorte virksomheder på fondsbørsen i Johannesburg fra 6,3 pct. i 1996 til 9,6 pct. i 1998 (McGregor 2006). I denne fase var finansieringen af mange handler baseret på *Special Purpose Vehicles* – selskaber, hvis eneste aktivitet er udstedelse af obligationer – som var helt afhængige af en positiv kursudvikling. Det blev tydeligt i kølvandet på det asiatiske aktiemarkeds sammenbrud i 1998. De få sorte konsortier, der var involveret i størsteparten af BEE-transaktionerne, manglede kapital og var derfor afhængige af risikovillige finansieringsmuligheder. Det betød, at de blev meget sårbare over for negativ kursudvikling og lavere udbytte end forventet – og i særdeleshed over for at have købt for dyrt. En konsekvens af den asiatiske krise var, at den andel af markedets kapital, som sorte forretningsgrupper kontrollerede, *faldt* fra 9,6 pct. i 1998 til kun 4,9 pct. i 1999. Også her ser det ud til, at Sydafrikas mange års diskrimination har været stærkere end forsøget på grundlæggende forandring, eftersom gældsatte sorte forretningsfolk ikke kunne finansiere deres gæld. Det fik BEE til at fremstå som ikke bæredygtigt og uden retning og sammenhæng.

Den anden fase i BEE sættes gerne i forbindelse med effekten af mineerklæringen og brændstofekklæringen kombineret med presset fra loven om favoriserende indkøb af år 2000. Forhandlingerne om erklæringer i andre sektorer betød, at fremdriften blev holdt i gang, eftersom fx de store banker søgte at lave aftaler om myndighedsgørelse. I denne fase tog en meget større andel af fusioner og opkøb højde for BEE både hvad angår antallet af aftaler og værdien af fusioner og opkøb. Andelen af fusioner

og opkøb, der havde sammenhæng med BEE, steg fra mellem 10 og 15 pct. af det totale antal i 1998-2002 til mellem 24-32 pct. i 2003-2005 (Ernst & Young 2003f). Opgjort ved fusionernes og opkøbenes værdi tegnede BEE-transaktionerne sig for mindre end 10 pct. af fra 1998 til 2002, mens de fra 2003 til 2005 lå på mellem 20 og 30 pct. af den totale værdi.

Den første fase var forbundet med vækst i et lille antal sorte virksomhedsgrupper ledet af kendte konsortier og personligheder. Personligheder med gode politiske forbindelser som Cyril Ramaphosa, Patrice Motsepe, Tokyo Sexwale og Saki Macozoma har også været at finde i forgrunden af BEE-transaktioner i den senere periode. Alligevel er de store sorte forretningsmænds formuer stadigvæk lille i forhold til de familier, der har domineret sydafrikanske virksomheder i det 20. århundrede (Chabane et al. 2006). Det stærkt koncentrerede ejerskab og kontrollen over den sydafrikanske økonomi er primært forbundet med familieejede virksomhedsgrupper med Oppenheimer's Anglo-American Corporation og Rubert's Rembrandt i spidsen.

Den generelle koncentration i ejerskab og kontrol afspejles i koncentrationen i de enkelte industrier. Typisk dominerer en, to eller tre virksomheder en given industri eller sektor, og deres position er fasttømret gennem vertikale forbindelser, opad til finansieringskilder og nedad til distribution og markedsførelse (Roberts 2004). Det betyder, at det er svært for nye virksomheder at etablere sig og vokse uden at gøre det gennem én af de eksisterende dominerende spillere. De ringe muligheder blev forstærket af de generelt stagnerende økonomiske resultater op gennem 1990'erne. Med en meget svag vækst i efterspørgslen er virksomhederne begrænset til at konkurrere om den eksisterende kundekreds. Der er nogle undtagelser, nemlig i servicebrancher som fx mobil- og telekommunikation, medie- og informationsteknologi samt sundhed. Det er også inden for disse sektorer, at nogle af de mest succesfulde sorte forretningsgrupper er vokset frem inklusive MTN (inden for telekommunikation), Kagiso Media, MICs betydelige medieaktieposter og Business Connexion (i it-branchen). Til sammenligning har der været nogle store fiaskoer for sorte virksomheder, som har været oppe mod etablerede, dominerende virksomheder i veludviklede industrier. De mest iøjnefaldende eksempler var i drikkevarerindustrien, hvor Vivo tabte i kampen mod South African Breweries' mange ølmærker og New Age Beverages' fejlslagne forsøg med taping og distribution af Pepsi.

Det er hensigten, at den brede spektrerede tilgang til myndiggørelse, skal omfatte vækst i de små og mellemstore sorte virksomheder og skal være en del af det, der betragtes som BEEs tredje bølge (se fx Jack 2006). Dog indbyder den fortsatte stærke koncentration på industri- og sektorniveau til en vis skepsis over for udsigten til en sådan udvikling. En større trussel mod de etablerede sydafrikanske virksomheder synes at være den stigende

indtrængen af udenlandske virksomheder, inklusive multinationale tredjeverdensselskaber som fx Tata (Chabane et al. 2006).

Konklusion

Selvom tanken om sort økonomisk myndiggørelse kan spores tilbage i hvert fald til Frihedserklæringen af 1955, anfægtes BEEs resultater i allerhøjeste grad og ud fra meget varierende bevæggrunde. Der er bred enighed om, at BEE er en grundsten i arbejdet med at ændre den negative arv fra apartheidsystemet. Alligevel er der store forskelle i opfattelserne af, hvordan og under hvilke betingelser disse ændringer skal opnås. Apartheidssystemet begrænsede grundlæggende sortes deltagelse i landets økonomi og samfundsliv gennem systematisk diskrimination i uddannelse, ejerskab, adgang til ressourcer og muligheder. Men siden 1994 er andelen af sorte i de laveste indkomstgrupper forblevet uændret. Tendensen væk fra ufaglært arbejde som led i den økonomiske omstrukturering har ikke forbedret indkomstgrundlaget for de grupper, som blev berøvet muligheden for en anstændig uddannelse under apartheidsystemet. Tværtimod er det evident, at deres stilling er væsentligt forringet.

For genopbygnings- og udviklingsprogrammet var omdrejningspunktet for BEE – på papiret – en omfordelingsstrategi. Men det faktiske fokus på markedsvenlige, ikkeindgribende og neoliberale økonomiske politikker har i praksis levnet meget lidt råderum for omfordeling. Lovgivning om lige ansættelsesvilkår og kompetenceudvikling havde til formål at opmuntre virksomheder til at opstille målsætninger for en forbedret repræsentation og efteruddannelse, men uden sanktionsmuligheder for regeringen. De ændringer i ejerskab, der faktisk fandt sted, viste sig ofte at være mere favorable for eksisterende hvide konglomerater end for nye sorte virksomheder.

Selvom det er for tidligt at vurdere implementeringen af 2003-lovgivningen, antyder den fortsatte satsning på individuelle branceerklæringer, at virksomheder og staten fortsat både konkurrerer og samarbejder om at sætte dagsordenen for sort myndiggørelse. Dog er statens magt muligvis aftagende. Det ser ud til, at mineerklæringen her skiller sig ud, fordi den stiller krav om ændringer i industrien sammen med konkrete sanktioner, hvis man ikke lever op til deklARATIONEN. Løftestangen, der understøtter loven af 2003, er favoriserende indkøb ved staten og de statsejede virksomheder – hvis størelse varierer på tværs af sektorer og som med tiden sandsynligvis vil blive presset til nedskæringer eller privatisering.

Regeringen har i offentlige udtalelser gjort et stort nummer ud af de bredspektrede aspekter i BEE som fx kompetenceudvikling. Virkeligheden afviger dog betydeligt fra retorikken, og det tyder på, at fremgangen vil blive langsom i mangel på koordinerede regeringsinitiativer og gennem-

tvingelse af dem. Som nævnt synes virksomhedernes imødekommelse af målene for tidligere marginaliserede grupper ved at forfremme hvide kvinder at være en omgåelse af ånden i BEE – når man ser på apartheidlovenes effekter på forskellige grupper, ressourcer og evne til at deltage effektivt i økonomien. Det begrebsmæssige skift er endnu mere bemærkelsesværdigt: Man går fra at tænke på forholdene for de dårligst stillede grupper i forhold til apartheid – og dermed lige deltagelse for alle – til et fokus på det enkelte individs race. Den sidstnævnte tilgang tillader promoveringen af en lille sort kapitalistklasse, som udgør en betydeligt mindre trussel for etablerede hvide virksomheder.

Politiske kampe, modsætningerne mellem og stat, kapital og arbejdskraft, og NGOers og forskeres opmærksomhed på BEE har hidtil fokuseret på procedurer, indhold, indikatorer og målemetoder i erklæringer, regler og implementeringsmekanismer. Selvom disse forhold naturligvis er vigtige, vil vi afslutte denne artikel med at understrege det systemiske, strukturelle og diskursive skift, som BEE-processen muliggør: 1) debatten flyttes fra det politiske terræn, hvor omfordeling i teorien er mulig, til et ledelsesterræn, hvor diskussionerne bliver af teknisk karakter og kommer til at dreje sig om kodificering, målingsintervaller og systemisk præstation. 2) Hermed flyttes dele af ansvaret for at fremme forandring og for at tage konsekvenserne af fiasko væk fra den valgte regering til et 'system', hvor en fremvoksende hærskare af bogholdere, teknokrater, revisorer og kontrollanter er fodfolket, som ikke bærer noget ansvar. 3) Der udvikles et så komplekst system, at det implicit legitimerer udlicitering af dets ledelse fra regeringen til den private (revisions)sektor, og dermed forstærkes en yderligere svækkelse af staten, og der åbnes for en mulig ny runde af udlicitering af ledelsesfunktioner, som tidligere var politiske, men som nu er blevet ren virksomhedsledelse. Og 4) den opfattelse fremmes, at (en vis grad af) omfordeling faktisk er mulig i et neoliberalt politisk og økonomisk system – hvorved vinden tages ud af sejlene på muligheden for mere radikale politiske valg.

*Stefano Ponte er seniorforsker ved
Dansk Institut for Internationale Studier*

*Simon Roberts er lektor ved Department of Economics,
University of the Witwatersrand*

*Lance van Sittert er lektor ved Department of History,
University of Cape Town*

Litteratur

- Altman, M. 2006. Wage determination in South Africa: what do we know? *Transformation* no. 60: 58-89
- ANC. 1994. *The reconstruction and development programme: a policy framework*. Johannesburg: Umanyano Publications
- BEE Commission. 2001. *Black Economic Empowerment Commission report*. Johannesburg: Skotaville Press
- Bhorat, H. & T. Hinks. 2005. Changing patterns of employment and employer-employee relations in post-Apartheid South Africa. Paper presented at Stellenbosch University Conference on South African Policy Under Democracy: A 10 Year Review, 27-28 October
- Chabane, N., A. Goldstein & S. Roberts. 2006. The changing face and strategies of big business in South Africa: more than a decade of political democracy. *Industrial and Corporate Change*
- DTI, Department of Trade and Industry. 2003. South Africa's economic transformation – a strategy for Broad-Based Black Economic Empowerment
- DTI, Department of Trade and Industry. 2005. *The Codes of Good Practice on Broad Based Black Economic Empowerment – Phase one: a guide to interpreting the first phase of the Codes*.
- Emsley, I. 1996. *The Malaysian experience of affirmative actions: lessons for South Africa*. Cape Town: Human & Rousseau Publishers and Tafelberg Publishers
- Ernst & Young. 2003f. *Mergers & acquisitions: a review of activity*, http://www.ey.com/global/content.nsf/South_African/Corporate_Finance_-_M&A_Overview, 30.01.2007
- Hirsch, A. 2005. *Season of hope – economic reform under Mandela and Mbeki*. Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press
- Jack, V. 2006. Unpacking the different waves of BEE. *New Agenda* no. 22: 19-23
- Klooster, D. 2005. Environmental certification of forests: the evolution of environmental governance in a commodity network. *Journal of Rural Studies* vol. 21, no- 4: 403-417
- McGregor. 2006. *McGregor's Who owns Whom in South Africa 2006*. Johannesburg: Who Owns Whom
- Ponte, S., S. Roberts & L. van Sittert. 2006. *To BEE or not to BEE? South Africa's 'Black Economic Empowerment' (BEE), corporate governance and the state in the South*. DIIS Working Paper. Copenhagen: Danish Institute for International Studies
- Ponte, S. 2006. Ecolabels and fish trade: Marine Stewardship Council (MSC) certification and the South African hake industry. *TRALAC Research Paper*. Stellenbosch: Trade Law Centre for Southern Africa
- Roberts, S. 2004. The role for competition policy in economic development: the South African experience. *Development Southern Africa* vol. 21, no.1: 227-243

Southall, R. 2005. Black empowerment and corporate capital. In *State of the nation: South Africa 2004-2005*, eds. J. Danial, R. Southall & J. Lutchman. Cape Town: HSRC Press

Valodia, I., L. Lebani, C. Skinner & R. Devey. 2006. Low-waged and informal employment in South Africa. *Transformation* no. 60: 90-126.

van der Berg, S. 2005. Apartheid's enduring legacy: inequalities in education. Paper presented at Stellenbosch University conference on South African Policy Under Democracy: A 10 Year Review, 27-28 October