

DIE STAATSBEHEERDE NYWERHEIDSKORPORASIES

IN DIE

UNIE VAN SUID-AFRIKA

---oOo---

V E R H A N D E L I N G

aangebied ter verkryging van die graad

Magister Artium

in

S T A A T S L E E R

deur

CHARL PRETORIUS VAN DER WALT

student aan die

Potchefstroomse Universiteit vir C.H.O.

Maart 1952.

## I N H O U D.

	Bladsy.
VOORWOORD . . . . .	ii
INLEIDING . . . . .	1
Hoofstuk.	
1. <u>ALGEMENE STAATKUNDIG-EKONOMIESE AGTERGROND.</u>	10
1. Omstandighede wat Staatsbemoeking met die Ekonomiese Lewe Veroorsaak het . . .	10
2. Ontwikkeling van die Begrip "Utiliteits-onderneming" en "Sleutelbedryf" . . . . .	14
3. Sosialisering van die Kapitalistiese Ondernemingsvorm . . . . .	19
4. Samevatting . . . . .	22
11. <u>GESKIEDENIS EN ONTSTAANSFAKTORE</u> . . . . .	24
1. Die Elektrisiteit-voorsieningskommissie .	26
2. Yskor . . . . .	29
3. Die Nywerheid-Ontwikkelingskorporasie	33
4. Die Klipfonteinse Organiese Produkte-korporasie . . . . .	36
5. Sasol . . . . .	40
6. Foskor . . . . .	44
7. Samevatting . . . . .	46
111. <u>ORGANISASIE</u> . . . . .	49
1. Stigting . . . . .	51
2. Die Bestuursraad . . . . .	53
3. Kapitaal . . . . .	60
4. Samevatting . . . . .	68

IV.	<u>BEHEER</u>	. . . . .	72
✓ 1.	Die Noodsaaklikheid van Beheer	. . .	73
2.	Die Tradisionele Stelsel van Beheer in die Demokratiese Staat	. . . . .	75
3.	Aanpassing van die Stelsel by die Nuwe Omstandighede	. . . . .	77
4.	Die Ontwikkeling van n Eie Beheertegniek	. . . . .	85
5.	Die Algemene Beheer-plan	. . . . .	89
6.	Bykomende Metodes en Liggame van Beheer	. . . . .	96
7.	Samevatting	. . . . .	100
V.	<u>BETEKENIS</u>	. . . . .	101
	<u>BIBLIOGRAFIE</u>	. . . . .	109

## V O O R W O O R D.

Graag betuig ek my opregte dank aan die volgende persone vir die geleentheid om sake rakende hulle ondernemings met hulle te bespreek, en ook vir die verskaffing van literatuur:

Mnr. J.H.S. van der Walt, publiseitsbeampte van Eskom;

Mnr. C.H. McLuckie, assistent-sekretaris van Yskor;

Mnr. J.P.A. van der Walt, sekretaris van die S.A. Uitsaai-korporasie;

Mnr. C.D. van Jaarsveld, assistent-sekretaris van die Nywerheid-ontwikkelingskorporasie;

Mnr. D.K. Naudé, sekretaris van die Klipfonteinse Organiese Produktiekorporasie;

Mnr. D.P. de Villiers, sekretaris van Sasol;

Mnr. M.D. Zorn, regsassistent van Yskor, wat voorlopig as sekretaris van Foskor waargeneem het.

Ook teenoër Dr. M. H.H. Louw van die Universiteit Pretoria wil ek my dank uitspreek vir die gebruik van boeke en tydskrifte uit sy persoonlike biblioteek.

Die hulp wat ek van die personeel van die Potchefstroomse Universiteit se biblioteek i.v.m. die verkryging van die nodige studiebronne ontvang het, mag ek ewe-eens nie onvermeld laat nie.

Ek ag myself besonder bevoorreg dat ek die onderwerp van hierdie studie met mnr. F.J. du Toit, persoonlike verteenwoordiger van die Minister van Ekonomiese Sake op die direksies van Yskor, die Klipfonteinse Organiese Produktiekorporasie en Sasol, kon bespreek. Sy wye kennis en praktiese ervaring het my taak vergemaklik en tot insigte gevoer wat ek andersins sou moes ontbeer.

## I N L E I D I N G.

"Public ownership has played an important role in the economic development of South Africa and is destined to assume a still more significant role in the future." 1)

Die ekonomiese geskiedenis van Suid-Afrika gedurende die afgelope dertig jaar het hierdie mening bevestig. Toe dit in 1922 uitgespreek is, het ons land nog aan die vooraand van sy nywerheidsontwikkeling gestaan. Die behoefte aan fabrieksnywerhede is in toenemende mate gevoel; maar as jong land het dit Suid-Afrika aan private inisiatief en kapitaal ontbreek. Gevolglik moes die staat die verantwoordelikheid aanvaar om kapitaal te voorsien en nywerhede op te rig wat die basiese benodigdhede aan ander verwerkingsbedrywe kon verskaf.

Die vorm van staatsonderneming sou egter 'n belangrike wysiging ondergaan, wat nie in die aanhaling voorspel is nie. Met die skepping van die Elektrisiteit-voorsieningskommissie in dieselfde jaar (1922) is van die suiwer staatsonderneming vir die behartiging van 'n handels- of nywerheidsdiens afgesien en is oorgegaan tot die skepping van 'n selfstandige korporasie met 'n eie wetlike grondslag, 'n eie bestuursraad en eie kapitaal. Met die stigting van Yskor, ses jaar later, is hierdie vorm weereens gekies; en gedurende die afgelope dekade het die aantal korporasies met byna 'n tiental vermeerder.

Die korporasievorm het ook in belangrikheid toegeneem deurdat dit nie tot nywerheidsonderneminge beperk gebly het nie maar steeds na nuwe terreine uitgebrei is. In 1936 is die Suid-Afrikaanse Uitsaaikorporasie in die lewe

2/..... geroep

---

1) M.H. de Kock: Government Ownership in South Africa; Cape Town, 1922; p.3.

geroep, vir die behartiging van 'n kulturele diens; in 1940 die Nywerheid-ontwikkelingskorporasie en in 1949 die Nasionale Finansiële korporasie van Suid-Afrika, instelling vir kapitaalvoorsiening, en as sodanig op die gebied van die finansiewese - 'n terrein wat reeds in 1912 met die stigting van die Land- en Landboubank en in 1920 met die S.A. Reserwebank betree is; die Visserye-ontwikkelingskorporasie (1944) behartig die bemaking van vis en die daarstelling van behuisingskemas - laasgenoemde 'n sosiale doelstelling; terwyl die Suid-Afrikaanse Toeristekorporasie (1947) die ontwikkeling van die toeristebedryf van die Unie beoog, hoofsaaklik deur publisiteit.

Behalwe hierdie bestaande korporasies is etlike voorstelle vir die skepping van nuwes gedoen. In die verslag van die Distribusiekoste-kommissie (1947) is die oprigting aanbeveel van utiliteitskorporasies vir die bakkersbedryf, vir melkdistribusie in die stede en vir die bestuur van abattoirs en die verwerking van hulle neweprodukte.<sup>2)</sup>

Hierby kan nog herinner word aan pleidooie wat by meer as een geleentheid vir die omskepping van die Poswese en veral die S.A. Spoorweë en Hawens<sup>3)</sup> van departementele ondernemings tot korporasies gelewer is. Dieselfde word tans t.o.v. die saagmeulens van die Departement van Bosbou oorweeg.

In die afgelope jare het die idee van streekontwikkeling ook in Suid-Afrika sterk steun begin geniet. As gevolg

3/..... hiervan

---

2) U.G.28 - 1947, parr.180, 198 en 219 resp.

3) S.Herbert Frankel: The Railway Policy of South Africa; Johannesburg, 1928; p.254, 255.

Ook Brig. C.M. Hoffe, voormalige hoofbestuurder van die S.A.S. en H. op 'n noenmaal van die Rotariërklub, Johannesburg. (Die Transvaler, 17 November 1949). Hy het 'n reorganisasie na die voorbeeld van die British Transport Act van 1947 bepleit.

hiervan is van verskillende kante op die skepping van 'n korporasie vir die ontwikkeling van die natuurlike-gebiede aangedring.<sup>4)</sup> Hierdie skemas is veral deur die prestasies van die Tennessee Valley Authority in die V.S.A. beïnvloed. Die ontwikkeling van die natuurlike-gebiede is 'n dringende nasionale taak, en met die voorstel om 'n korporasie vir dié doel te stig het die onderwerp van hierdie studie nuwe betekenis en belangrikheid verkry.

Maar ook buite Suid-Afrika is dit van aktuele betekenis - iets wat verstaanbaar is, aangesien bemoeïing van die staat met die ekonomiese lewê 'n wêreldwye verskynsel van die twintigste eeu is. Veral die twee wêreldoorloë van hierdie eeu het staatsoptrede, in die vorm van korporasies wat vir die behartiging van 'n sekere taak geskep word, gebring. Na die jongste oorlog (1939-1945) is in Europa talryke bedrywe genasionaliseer. In Engeland is dit voor die oorlog tot die sgn. utiliteitsondernemings beperk, maar sedert 1945 het die Arbeidsregering korporasies gestig vir die behartiging van al die sgn. sleutelbedrywe: die sentrale bank (Bank of England), elektrisiteitsvoorsiening, binnelandse vervoer, die burgerlike lugvaart, die steenkoolmyne, die gasbedryf en die yster- en staalnywerheid, benewens andere, bv. die "Colonial Development Corporation" en die "Overseas Food Corporation".

Voorstelle is selfs al gedoen vir die skepping van internasionale korporasies, o.a. vir die ontwikkeling van agterlike streke en gebiede wat binne die grense van meer as een staat lê. In 1943 het Lewis L. Lorwin geskryf: "Such an international public corporation may prove as useful a device for opening up international economic activity .....4/.."

---

4) Die volledigste uiteensetting van so 'n skema is die verslag van prof. F.C. van N. Fourie aan die Raad vir die Ontwikkeling van Natuurlike Hulpbronne, gepubliseer in die Tydskrif vir Rasse-Aangeleenthede, Jaargang 2, No.4 (Julie 1951) onder die titel: "n Ontwikkelingstegniek vir die Natuurlike-gebiede".

activity in the twentieth century as did the private corporation in the nineteenth century". 5) Met die stigting van die Internasionale Monetêre Fonds en die Internasionale Bank vir Heropbou en Ontwikkeling kort hierna het die verwagte ontwikkeling werklikheid geword, al was dit vir 'n ander doel as dié wat Lorwin aan die hand gedoen het.

Soos die aandele-maatskappy die kenmerkende ondernemingsvorm van die negentiende-eeuse kapitalisme was, is die staatsbeheerde korporasie dit van die meer gesosialiseerde twintigste eeu. Die staatkundig-ekonomiese omstandighede wat vir sy skepping en toenemende belangrikheid verantwoordelik is, sal in die volgende hoofstuk (hoofstuk I) breedvoeriger aangedui word. Nadat die algemene agtergrond geskets is, sal in hoofstuk II nagegaan word watter besondere omstandighede in Suid-Afrika vir die stigting van korporasies verantwoordelik was.

Omdat die korporasie 'n betreklike nuwe ondernemingsvorm is, word dit wenslik geag om die algemene organisasie in hooftrekke te verduidelik. Dit sal in hoofstuk III geskied. Daar sal blyk dat verskillende vorme onderskei kan word, volgens die wyse waarop die bestuursraad saamgestel en die kapitaal voorsien word.

Die korporasie, geskep om sekere probleme op te los, het op sy beurt nuwe vraagstukke gebring, hoofsaaklik van konstitusionele en administratiewe aard. Die groot mate van selfstandigheid wat dit as handels- of nywerheidsinstellinge noodwendig moet besit, bots met die tradisionele opvatting dat die parlement in die demokratiese staat in die laaste instansie beheer oor die opënbare onderneminge moet uitoefen. Vir die Staatsleer is hierdie vraagstuk, dié van die beheer van die korporasie deur die demokratiese staat .....5/..

---

5) Aangehaal deur David E. Lilienthal: TVA - Democracy on the March; New York and London, 1944; p.214.

staat, die belangrikste aspek; en met die neiging om steeds meer korporasies in die lewe te roep word dit steeds dringender. Die hele aangeleentheid word in hoofstuk IV behandel.

Die studie word met 'n kritiese beoordeling van die korporasie as ondernemingsvorm afgesluit: sy betekenis, verdienstes en gebreke.

Die staatsbeheerde korporasie is nie alleen 'n besonder aktuele onderwerp nie; 'n studie hieroor voer ook tot 'n beter begrip van ontwikkelinge op staatkundig-ekonomiese gebied in die teenswoordige tyd. Om slegs enkele van die ryke verskeidenheid aan te dui kan die volgende genoem word: dit handel oor die ondernemingsvorme en openbaar die moderne neiging tot grootskaal-ondernemings in maatskappy-vorm ("corporate enterprise"); dit vorm verder 'n onderdeel van die omvattende vraagstuk van die verhouding van die staat tot die ekonomiese lewe, 'n saak wat Snyder en Wilson "the political issue of the age" noem.<sup>6)</sup> Verder openbaar dit die toenemende ontwikkeling van 'n gesosialiseerde ekonomie, veral die wyse waarop dit in die demokratiese staat geskied: die poging van die parlementêre kapitalisme om hom by die omstandighede van 'n nuwe tydperk aan te pas, asook die probleme wat met die oorgang na 'n nuwe maatskaplike orde gepaard gaan.

Ten slotte bring dit ook aanraking met een van die kernvraagstukke van die Staatsleer in die teenswoordige tyd, nl. die posisie van die volksverteenvoordigende wetgewende orgaan in die demokratiese staat en die toenemende mag van die uitvoerende gesag as gevolg van die .....6/...

---

6) R.C. Snyder and H.H. Wilson (eds.):  
Roots of Political Behavior; New York, 1949; p.332.

die moderne ekonomiese ontwikkeling en die staat se sosiaal-ekonomiese verpligtinge. Dit dek dus 'n wye veld van die Ekonomie en die Staatsleer, veral die grensgebied tussen hierdie twee wetenskappe.

Om al die Suid-Afrikaanse korporasies in besonderhede te behandel sou die studie te lywig maak. Daarom is, om die onderwerp enigszins te beperk, besluit om die nadruk op dié te laat val waar die korporasie as ondernemer (entrepeneur) op nywerheidsgebied optree, nl. die Elektrisiteit-voorsieningskommissie, Yskor, die Nywerheidsontwikkelingskorporasie, die Klipfonteinse Organiese Produktiekorporasie, Sasol en Foskor. Hierdie keuse sluit dan twee ouer ondernemings in (eersgenoemde twee) en twee jongeres; die keuse verteenwoordig ook verskillende vorme van die korporasie.

Die bedoeling is egter nie om die nywerheidskorporasies as geïsoleerde groep te behandel nie. Hulle moet as voorbeeld van die staatsbeheerde korporasie as staatkundig-ekonomiese instelling van die twintigste eeu dien. Met die doel om afwykinge of alternatiewe metodes te illustreer sal daarom in sommige gevalle na Suid-Afrikaanse korporasies buite die groep verwys word en ook na voorbeelde in die buiteland.

Die staatsbeheerde korporasie in Suid-Afrika is 'n studieveld wat feitlik nog onaangeraak lê. In sy studie oor Yskor het C.S. Richards <sup>7)</sup> wel die gebied bctree maar hy het hom tot die een enkele voorbeeld bepaal. Ook het hy dit uit 'n ander standpunt as wat in hierdie studie beoog word benader, nl. om deur 'n ekonomiese ontleding 'n saak vir private .....7/..

---

7) C.S. Richards: The Iron and Steel Industry in South Africa; Johannesburg, 1940.

private onderneming bo openbare onderneming uit te maak.

Twee studies wat nouer met hierdie skakel, is dié van Thurston<sup>8)</sup> en Louw.<sup>9)</sup> In sy poging om sekere gemeenskaplike beginsels i.v.m. finansiering, organisasie en beheer vas te stel het e.g. n omvattende studie van korporasies gemaak. In sy lys het hy die volgende Suid-Afrikaanse voorbeelde ingesluit: die Landbank, Eskom en Yskor. Die jongste ontwikkelinge in Suid-Afrika word dus nie aangeraak nie. Dat sy studie in sommige opsigte verouderd geraak het, blyk op flagrante wyse uit sy klassifikasie van Yskor as n mislukte korporasie!

Die studie van Dr. Louw bied dieselfde voordeel as dié van Thurston, nl. dat dit die Suid-Afrikaanse korporasies (met uitsondering van dié wat sedert 1950 gestig is, nl. die Klipfonteinse Organiese Produktekorporasie, Sasol en Foskor) binne die algemene raamwerk van die korporasie as sosiale, ekonomiese en staatkundige instelling orden -- maar slegs t.o.v. een aspek, nl. die bestuursraad.

Die afwesigheid van n omvattende studie van die onderwerp in al sy aspekte het n belangrike invloed op die aard van hierdie ondersoek uitgeoefen. Onder dié omstandighede is n oorsig oor die hoofsaaklike voordeliger geag as n intensiewe studie van n bepaalde onderdeel. Twee beperkinge is hierby egter in ag geneem. Eerstens, synde n studie in die Staatsleer is die suiwer ekonomiese aspekte buite bespreking gelaat. Tweedens is n prinsipiële bespreking van die vraagstuk van die verhouding van die staat tot die ekonomiese lewe ewe-eens buite die bestek van die studie geag. Dit word alleen histories behandel

(in ..... 8/...

---

8) John Thurston: Government Proprietary Corporations in the English-Speaking Countries; Cambridge (Mass), 1937.

9) M.H.H. Louw: The Composition of Government Corporation Boards. (Ongepubliseerde Ph.D.-proefskrif, Universiteit van Chicago, 1950.)

(in hoofstuk 1), en wel om die ontstaansgrond van die korporasie aan te dui.

In Engeland het die benaming public corporation en in die V.S.A. government corporation vir hierdie soort onderneming algemene erkenning verkry. Maar in Suid-Afrika, en veral in Afrikaans, is nog geen vastigheid t.o.v. hierdie saak bereik nie. Die meerderheid van die gebruikelike benaminge bevredig om een of ander rede nie ten volle nie. Soos in die volgende hoofstuk aangedui sal word, het "utiliteit" sodanige betekenis dat utiliteitskorporasie nie vir alle onderneminge in korporasievorm gebruik kan word nie. Teenswoordig word die selfstandigheid van die korporasie veel minder as voorheen beklemtoon, sodat semi-otonome en staatsondersteunde korporasies as verouderd beskou moet word. As gevolg van die skepping van die twee jongste korporasies, Sasol en Foskor - sonder 'n wet van die parlement - moes ook van die benaming statutêre korporasie afgesien word.

Onder Amerikaanse invloed word in die jongste tyd, o.a. ook in die debatte van die Volksraad, in toenemende mate van staatskorporasie gepraat. Naas die verdienste van saaklikheid gee dit ook 'n aanduiding van die funksie van hierdie instelling, nl. om as spesiale werktuig van die staat te dien. Die stigting en organisasie van Sasol en Foskor is egter in so 'n mate dié van die gewone maatskappy dat "staatskorporasie" in hulle geval nie 'n genoegsame vertolking van die verwantskap aan die private onderneming gee nie.

Ek meen dat staatsbeheerde korporasie onder die huidige omstandighede die bevredigendste benaming is, aangesien dit sowel die selfstandigheid van die korporasie as sy verbondenheid aan die staat suggereer. Dit is ongelukkig tetwat omslagtig, en daarom sal in die meerderheid van gevalle ....9/..

gevalle in hierdie studie wanneer na hierdie soort  
instelling verwys word, gewoonweg van die korporasie  
gepraat word.

---

## HOOFSTUK 1.

### ALGEMENE STAATKUNDIG - EKONOMIESE AGTERGROND.

Die staatsbeheerde korporasie is die ondernemingsvorm van die twintigste eeu genoem. Dat dit nie 'n oordrewe beskrywing is nie, word bewys deur die feit dat die verskynsel nie tot Suid-Afrika beperk is nie maar feitlik in alle beskaafde lande vōorkom. Vir 'n behoorlike begrip van die ontwikkeling in Suid-Afrika is dit dus wenslik om die korporasie in sy wyer verband te sien, nl. teen die agtergrond van die omstandighede van die moderne tyd. Hieruit sal ook blyk watter noue verband daar tussen die ondernemingsvorm en die maatskaplike orde van 'n bepaalde tyd bestaan.

In die proses wat i.v.m. die ontwikkeling van die korporasie werkzaam was, kan hoofsaaklik twee bewegings onderskei word, naamlik 'n byna gewelddadige inwerking van magte van buite op die ekonomiese lewe, en terselfdertyd 'n stille rewolusie wat homself binne die bestaande orde voltrek het. Hierdie tweeledige proses sal verder in besonderhede aangetoon word.

#### I. Omstandighede wat Staatsbemoeying met die Ekonomiese Lewe veroorsaak het.

Staatsbemoeying met die ekonomiese lewe het nie in die teenswoordige eeu ontstaan nie. Reeds in die sestende en sewentiende eeu, die tydperk van die Merkantilisme, het dit op uitgebreide skaal plaasgevind. Toe was die staats-optrede egter tot die beheer van private ondernemings beperk: die staat het nie self as ondernemer opgetree nie.

As gevolg van die Industriële Revolusie het daar in die agtiende en negentiende eeu verset teen die

staatsinmenging .....ll/..

staatsinmenging gekom, en die verhouding van die staat tot die ekonomiese lewe het een van „laissez faire" geword. Maar die Industriële Revolusie het self weer staatsoptrede noodsaaklik gemaak. Die maatskaplike gevolge, die euwels van kinderarbeid en ongesonde werktostande, het die staat verplig om by wyse van wetgewing regulerend op te tree.

Die eerste stadium van staatsbemoeiing met die ekonomiese lewe - ná die tydperk van „laissez faire" - word, in die algemeen gesproke, gekenmerk deur die beheer van private ondernemings deur die staat, soos tydens die Merkantilisme. Hierdie periode het tot 1914 geduur. Daarna volg sulke ingrypnde politieke en ekonomiese veranderinge dat die nuwe tydperk bestempel is as „die waterskeiding tussen die oue en die nuwe", en ook „die skemertyd van die uiterste individualisme maar terselfdertyd ook die daeraad van 'n gesosialiseerde ekonomie".

Die Eerste Wêreldoorlog (1914-1918) het die reeds aanwesige neiging tot staatsbemoeiing versnel en geïntensifiseer. Dit het, volgens die beeld van Bogart,<sup>1)</sup> soos 'n katalisator op staatkundige en ekonomiese gebied gewerk. In sy poging om alle bronne vir die oorlogspoging - 'n „totale" oorlog - te mobiliseer het die staat diep in die ekonomiese lewe ingegryp; en indien private ondernemings nie bevredigend kon fungeer nie, het die staat self opgetree. In die demokratiese Engeland het die regering byvoorbeeld die spoorweë, steenkoolmyne en skeepvaart self bestuur.

Na die vredesluiting was 'n algehele terugkeer na die vooroorlogse toestande onmoontlik. Een les wat die oorlog geleer het, was dat geen land ekonomies volkome van die

buiteland .....12/..

---

1) Ernest L. Bogart: Economic History of Europe (1760-1939); London, 1942.

buiteland afhanklik kan wees nie. Ook Suid-Afrika het nou die ontwikkeling van eie nywerhede as staatsbeleid aanvaar. So het die staat nuwe verantwoordelikhede ten opsigte van die ekonomiese lewe, meer bepaald die nywerheidslewe, op hom geneem.

Wat in die Eerste Wêreldoorlog ontstaan het, het in die Tweede (1939-1945) tot volledige ontwikkeling gekom. Dit het staatsoptrede in verskerpte mate gebring, en die les van ekonomiese selfversorgendheid is herhaal.

Teenoor die ekonomiese ontwrigting van die Wêreld-depressie (1929-1932) kon die staat ewe-eens nie afsydig staan nie. Selfs in die Verenigde State van Amerika met sy tradisionele leer van geen staatsinmenging in ekonomiese aangeleenthede het die Roosevelt-administrasie met sy "New Deal" in die vrye werking van die ekonomiese kragte ingegryp. Daar is besef dat slegs die staat by magte was om die ekonomiese nood te verlig. Staatsoptrede wat vantevore slegs in oorlogstyd geduld is, is nou in vrede tyd verwelkom.

Die depressie het 'n waarheid onderstreep wat vantevore reeds deurgeskemer het, nl. dat die bloeityd van die kapitalisme verby is en dat die gebreke van die stelsel sy voordele begin inhaal. Dit het duidelik geword dat die produksievermoë die afsetgebied begin oortref, dat die stelsel mank gaan aan periodieke ekonomiese krisis, dat dit tot sosiale ongelykheid, ens. lei. Hieruit is die verpligting van die staat gebore om te sorg vir die beste benutting van die land se hulpbronne en 'n billike verdeling van die volksinkomste. Veral tydens die jongste oorlog is die kreet van bestaansbeveiliging luid aangehef. Die kern hiervan is sekerheid i.v.m. werkgeleentheid. Op dié wyse het volle indiënsneming die verantwoordelikheid van die staat geword.

In die moderne staat is die nywerhede die vernaamste bronne van werkverskaffing, en op hierdie wyse moet noodwendig 'n nouer verband tussen die staat en die nywerheid ontstaan. Hierdie idee van die "welsynstaat" was onder andere verantwoordelik vir die nasionalisasie van etlike bedrywe tydens die bewind van die Arbeidsregering in Engeland (1945-1951).

En hiermee het ons reeds aangeland by die magte wat van binne aan die ou orde geknaag het. Steeds toenemende verantwoordelikhede is ook nog deur die volgende aan die staat opgelê.

Die oorwegend landelike ekonomie van die vorige eeu is deur 'n nywerheidsamelewing vervang. En namate die ekonomiese (en sosiale) lewe meer gedifferensieerd en ingewikkeld raak, ontstaan daar die behoefte aan sentrale beheer om botsings en skadelike oorvleueling uit te skakel. So het dit die funksie van die staat geword om deur beplanning vir die gebalanseerde ontwikkeling van die geheel van die ekonomiese lewe te sorg. Dit is die ironie dat die Industriële Revolusie met sy eis van "laissez faire" juis (deur die nywerheidsontwikkeling) die oorsaak van die planbeheerde ekonomie van die twintigste eeu is.

Die eis is nie net dat alle hulpbronne van die-land ontwikkel sal word nie, maar ook dat die natuurbronne bewaar en teen roofbou beskerm sal word, iets waaraan die kapitalisme met sy strewe na maksimum wins hom dikwels skuldig gemaak het.

Hierby sluit ook die idee van streekontwikkeling aan. Nasionale beplanning, ordening van die geheel van die ekonomiese lewe, moet aangevul word met streekbeplanning: die inpassing van elke streek in die raamwerk van die geheel.

Dit het noodsaaklik geword omdat private inisiatief slegs dié gebiede eksploiteer wat onmiddellike winste kan afwerp. Die alombekende voorbeeld van streekontwikkeling is die TVA in die V.S.A. Ook in Suid-Afrika is hierdie stroming merkbaar, o.a. deur die skepping van die Raad vir die Ontwikkeling van Natuurlike Hulpbronne.

As gevolg van die omstandighede gedurende die dertig jaar na 1914 bestaan daar tans n ander opvatting oor die verhouding van die staat tot die ekonomiese lewe. Die liberalistiese opvatting dat dié regering die beste is wat hom die minste met sake inlaat, pas nie by die omstandighede van die moderne wêreld nie. In plaas van die private inisiatief en vrye mededinging van die liberale stelsel word vandag staatsbeheer en beplanning gevind. Die omstandighede het aan die staat n positiewe taak t.o.v. die ekonomiese lewe opgelê: om nie slegs by wyse van regulasie beheer uit te oefen nie, maar om leiding te gee en, indien nodig, self as ondernemer op te tree.

## II. Ontwikkeling van die Begrip „Utiliteitsonderneming” en „Sleutelbedryf”.

In die ontwikkeling van openbare beheer en bestuur van die bedryfslawe vorm die utiliteitsonderneming en sleutelbedryf n belangrike skakel. Weens hulle onmisbaarheid vir die sosiaal-ekonomiese lewe, veral die nywerheidslewe, is hierdie onderneminge mettertyd met n bepaalde status bekleed, beskou as behorende tot n kategorie ten opsigte waarvan openbare beheer, en selfs bestuur, noodsaaklik en geoorloof is. Daarom is dit heeltemal natuurlik dat hierdie bedrywe veral die gebied vir die skepping van korporasies geword het. En om hierdie rede verdien hulle verdere aandag in hierdie studie.

(a) Die Utiliteitsonderneming. Een van die beste, en oudste, voorbeelde van staatsbemoeding met die ekonomiese lewe word deur die sogenaamde utiliteitsonderneminge gelewer.

In die historiese oorsig aan die begin van hierdie hoofstuk is aangetoon dat die staat na die Eerste Wêreldoorlog as ondernemer tot die nywerheidslewe toegetree het om noodsaaklike dienste op 'n nie-winsmakende grondslag te lewer. Die utiliteitsonderneming is tradisioneel as openbare bedryf erken, en daarom het die behartiging daarvan deur die staat minder teenstand uitgelok as wat die geval op die gebied van die vervaardigingsnywerhede sou gewees het.

Onder "utiliteitsonderneming" word 'n bepaalde soort bedryf ingesluit, nl. die voorsiening van water, elektrisiteit, gas en stedelike vervoer; en ook die radio, as nuwere onderneming. Die poswese, telekommunikasies en spoorweë is grensgevallen deurdat sommige dit as utiliteitsonderneminge beskou en andere weer nie.

Hierdie onderneminge vertoon die volgende kenmerke:

(i) Hulle verskaf goedere en veral dienste wat betreklik onontbeerlik vir die samelewing is en wat voortdurend en ononderbroke verskaf moet word.

(ii) Die bedryfsgebied is beperk, d.w.s. daar is 'n beperkte gebied vir die aanlê van waterpype, elektriese kables en drade, gasleidings, tremspore, ens. Hierdeur word mededinging aan bande gelê.

(iii) Werksaamhede moet op grootskaal plaasvind, en dit vereis groot kapitaalbestedings. As voorbeeld kan die volgende dien: die totale uitgawe van die Elektrisiteitsvoorsieningskommissie op kapitaalrekening tot 31 Desember 1950 was £57½ miljoen, wat waarskynlik tot £122 miljoen sal styg by voltooiing van die ondernemings waartoe die Kommissie tans verbind is. Daarby is die verhouding van

die jaarlikse bruto-ontvangste tot die totale belegging baie laag in vergelyking met ander ondernemings - na berekening tussen  $12\frac{1}{2}\%$  en  $20\%$ . 2)

Omrede van die voorafgaande word die utiliteitsonder-  
neminge as „natuurlike“ monopolieë beskou, d.w.s. monopolie-  
is noodsaaklik om die dienste so ekonomies moontlik te lewer.  
Die geskiedenis van hierdie onderneminge het ook bewys dat  
hulle op grootskaal moet fungeer en dat duplikasie van dienste  
madelig is. Die monopolistiese aard maak ook openbare  
beheer noodsaaklik. Om die maatskaplike verpligtinge te kan-  
nakom moet aan hulle sekere regte toegeken word (bv. n mono-  
polie), en aan die anderkant moet die verbruiker teen die  
monopolie beskerm word.

Die utiliteitsonderneming is n produk van die  
omstandighede van die moderne wêreld. Die ontwikkeling van  
groot stede met hulle konsentrasie van nywerhede het n  
behoefte aan hierdie soort dienste geskep. En met die  
behoefte aan nuwe dienste is die begrip „utiliteitsonderne-  
ming“ steeds uitgebrei; maar dit het min of meer tot n  
bepaalde soort bedryf beperk gebly. Tans is dit egter besig  
om te vervaag: in die V.S.A. veral onder invloed van die  
begrip „affected with a public interest“,<sup>3)</sup> wat op enige  
onderneming van openbare of nasionale belang toegepas kan  
word; en in Engeland en Suid-Afrika is dit op die agter-  
grond gedring deur die idee van „sleutelnywerheid“.

Nietemin ....17/...

---

2) Eliot Jones and C. Bigham: Principles of Public Utilities; New York, 1931; p.93.

C. Woody Thompson and Wendell R. Smith: Public Utility Economics; New York, 1941; p.82.

3) Henry William Spiegel: Current Economic Problems; Philadelphia, Toronto, 1949; p. 489 - 490.

C. Woody Thompson and Wendell R. Smith: t.a.p.; p.62, 73.

Nietemin was, en is, dit van groot betekenis, veral omdat dit die tydgees treffend weerspieël, in so n noue verband met die ontwikkelinge op staatkundig-ekonomiese gebied staan. Dit blyk uit die volgende: dit het sy ontstaan en belangrikheid aan die moderne nywerheidsontwikkeling te danke en sluit by die grootbedryf met sy tegnologiese ingewikkeldheid en neiging tot monopolievorming aan. Die naam, „openbare utiliteitsonderneming“, vertolk duidelik die sosiale gedagte, die idee dat die algemene welsyn ook in die bedryfslawe erken moet word en daardeur bevorder moet word, terwyl die algemeen aanvaarde beginsel van openbare beheer die reaksie teen „laissez faire“ bewys. Ook in n ander opsig verteenwoordig dit die nuwe gees. Die probleem van ons eeu is eerder distribusie as produksie, en met sy beginsel van diens in plaas van wins dra die utiliteitsonderneming tot n billiker verdeling van die rykdom binne die gemeenskap by.

Weens die belangrike plek wat die utiliteitsonder-neminge in die sosiale en ekonomiese lewe inneem, moet hulle noodwendig ook n belangrike rol in béplanning en skemas vir streekontwikkeling speel. Met die toenemende belangrikheid hiervan sal hulle ook in die toekoms nog n besondere posisie in die ekonomiese lewe beklee.

Die utiliteitsdienste was aanvanklik grotendeels onder private beheer. Maar sedert die helfte van die vorige eeu is die neiging al meer om dit onder openbare beheer te stel, plaaslik of sentraal. Vanaf die twintigerjare van hierdie eeu is openbare korporasies geskep om hierdie dienste te behartig - die eerste gebied waarop dit geskied het - en vandaar die betekenis van die utiliteitsonderneming vir hierdie studie. In 1922 is die Elektrisiteitvoorsienings-kommissie in Suid-Afrika in die lewe geroep, die eerste nywerheidskorporasie; ook in Engeland is die eerste

korporasies vir die behartiging van utiliteitsdienste gestig, nl. die "British Broadcasting Corporation" (1926), die "Central Electricity Board" (1926) en die "London Passenger Transport Board" (1933).

(b) Sleutelbedryf.

Die staat se verantwoordelikheid in die jongste tyd vir volle indiensneming, bestryding van die konjunktuurbe-  
weging, bevordering van die algemene ekonomiese lewe, ens. het die staat se belang t.o.v. die nywerheidslewe geweldig laat toeneem; of anders gestel: die nywerhede wat deur  
hulle produksie, werkverskaffing en kapitaalbelegging vir die staat onmisbaar geword het; is met die status van "sleutelbedryf" bekleed.

Uit gegewens wat deur die Raad van Handel en Nywerheid in Verslag No.286 <sup>4)</sup> verskaf word, "blyk dat die ingenieursnywerheid in 1941-1942 vir 26 persent van die netto produksie verantwoordelik was, vir 28 persent van die getal werknemers en vir 35 persent van die lone en salarisse in al die sekondêre nywerhede van die Unie. Die nywerheid het meer as een-derde van die blankes in sekondêre nywerhede in diens gehad en meer as twee-vyftes van die lone en salarisse aan blankes betaal". Die waarde van die vaste kapitaal was byna £25,000,000 wat tans, tien jaar later, heelwat hoër sal wees. Daarby lewer dit ook materiaal aan talle ander onderneminge, terwyl dit ook vir die landsverdediging onontbeerlik is. Met reg word in die verslag verklaar: "Hierdie nywerheid (is) vir die hele ekonomiese struktuur van die land van fundamentele belang."<sup>5)</sup> Dit bied dus 'n uitstekende voorbeeld van 'n sleutelnywerheid.

Uit ..... 19/..

---

4) Ondersoek na die Yster- en Staal-, die Ingenieurs- en die Metallurgiese Nywerheid, par.304, bl.61.

5) Par.302, bl.59.

Uit die voorafgaande moet dit duidelik wees dat hierdie onderneminge belangrike werktuie vir die uitvoering van die staat se sosiaal-ekonomiese beleid kan wees. Ook omrede van hulle belang vir die algemene ekonomiese welsyn, waarvoor die staat ook verantwoordelikheid dra, is dit nie vreemd dat hulle in toenemende mate aan openbare beheer onderwerp word nie; meer nog, dat die staat selfs die bestuur behartig. Laasgenoemde het vanaf 1945 op groot-skaal in Engeland plaasgevind toe die Arbeidsregering die volgende nywerhede genasionaliseer het: elektrisiteit, steenkool, vervoer, yster en staal, en vir die bestuur van elkeen 'n korporasie in die lewe geroep het. Dat Suid-Afrika ook in hierdie opsig nie buite die stroom van die wêreldgebeure gestaan het nie, sal uit die volgende hoofstuk blyk.

### III. Sosialisering van die Kapitalistiese Ondernemingsvorm.

Reeds aan die begin van hierdie eeu het Dicey<sup>6)</sup> die aandag op 'n ontwikkeling gevestig wat staatsinmenging met die ekonomiese lewe veroorsaak. Dit is naamlik dat die aandeelmaatskappy grootskaal-ondernemings moontlik maak. Laasgenoemde neig tot monopolievorming, en dit verplig die staat om op te tree. Sedert die verklaring gedoen is, het hierdie 'n algemene verskynsel geword. Afgesien van beheer word dikwels deur die staat tot die nasionalisasie van 'n monopolistiese onderneming oorgegaan.

Keynes asook Berle en Means het die saak verder gevoer en in hulle studies<sup>7)</sup> aangetoon hoe die maatskappy ook.....20/..

---

6) Aangehaal deur Lincoln Gordon: The Public Corporation in Great Britain; London, 1938; p.1.

7) J.M. Keynes: The End of Laissez-Faire; London, 1926.  
Adolf A. Berle and Gardiner C. Means: The Modern Corporation and Private Property; New York, 1932.

ook in ander opsigte die weg vir die koms van die openbare onderneming voorberei het. Die ironiese van die ontwikkeling blyk duidelik uit die kernagtige stelling van Stuart Chase: "Capitalism has been socializing its forms through the great corporation, collectivism has been adopting and adapting this most characteristic of capitalist institutions"<sup>8)</sup>.

Die ontwikkeling van die stelsel van onderneming in maatskappy-vorm ("corporate enterprise") was 'n gevolg van die Industriële Revolusie. Die moderne tegnologie maak grootskaal-ondernemings moontlik, en dit skep 'n behoefte aan groot bedrae kapitaal. Die stelsel van aandele maak die versameling van laasgenoemde moontlik. Dat die maatskappy teenswoordig by uitstek die ondernemingsvorm vir die nywerheid is, blyk uit gegewens wat Levy<sup>9)</sup> verskaf. In die V.S.A. word tussen 60 en 65 persent van die sake deur maatskappye onderneem; in die geval van die utiliteitsonderneeminge is dit 100 persent, en 92 persent vir die vervaardigingsnywerhede. Dit toon oortuigend hoe die koms van die maatskappy die verdwyning van die individuele ondernemer veroorsaak het.

Dit het 'n gelyksoortige struktuurverandering t.o.v. eiendom of besit veroorsaak. Dié het, as gevolg van die stelsel van aandele, onpersoonlik geword. Fainsod en Gordon stel dit so: "Property, from something corporeal and tangible, has become incorporeal and intangible, a bundle of expectations, interests, controls and relationships"<sup>10)</sup>.

Dit.....21/...

- 
- 8) Government in Business; New York, 1935; p.238.  
9) A.B. Levy: Private Corporations and their Control; London, 1950; p.233.  
10) Government and the American Economy, p.11, aangehaal deur G.C.W. Schumann en D.G. Franszen: Inleiding tot die Ekonomie; Stellenbosch, 1944; p.512.

Dit moet duidelik wees dat die uitskakeling van die individuele en persoonlike vir die ontwikkeling van 'n stelsel van openbare besit en onderneming bevorderlik moet wees.

Maar die saak strek nog verder. Deur die stelsel van aandele vind daar 'n konsentrasie van kapitaal plaas; maar terselfdertyd word, deur die verspreiding daarvan, die omvang van die onderneming uitgebrei. Verder staan die maatskappy as regs persoon los van sy lede. Dit alles gee aan die maatskappy 'n status ver bo dié van blote private sake-onderneming. Dit kan inderdaad as 'n openbare instelling geld. Op grond van die belangrike plek wat dit in die sosiaal-ekonomiese lewe inneem, kan met reg geëis word dat dit nie bloot as werktuig vir die "eienaars", d.w.s. die aandeelhouders, sal optree nie, maar dat dit die openbare welsyn in ag sal neem en bevorder. Hierdie gedagte, dié van sosiale verpligting, is in die S.A. Volksraad deur wyle Dr. A.J. Stals in 1944 soos volg gestel: „Die winste moet nie net onder die aandeelhouders en bestuurders verdeel word nie, maar almal wat by die bedryf betrokke is.”<sup>11)</sup> Dit het hy „die nuwe gees”, „die rewolusie op nywerheidsgebied”, genoem.

Die maatskappy het homself ook nog in 'n ander opsig as 't ware gesosialiseer. Deurdat die eiendomsreg (aandele) oor steeds meer persone versprei word, terwyl die beheer in steeds minder hande gekonsentreer word, ontstaan daar 'n skeiding tussen eiendomsreg en bestuur. As gevolg van dié skeiding het die bestuur nie persoonlike belang by die verdiening van groot winste deur die onderneming nie. Sodoende word die winsstrewe van sekondêre belang en vervang deur die strewe na dienslewering.

Berle .....22/...

---

11) Debate van die Volksraad, deel 49, kol. 7107.

Berle en Means kom ná hulle ondersoek van die maatskappy en die omstandighede van die moderne tyd wat vormend daarop inwerk, tot die konklusie dat dit in die toekoms nog meer die karakter van 'n openbare onderneming sal vertoon, moet vertoon. Hulle verklaar: „It is conceivable - indeed it seems almost essential if the corporate system is to survive - that the 'control' of the great corporations should develop into a purely neutral technocracy, balancing a variety of claims by various groups in the community and assigning to each a portion of the income stream on the basis of public policy rather than private cupidity.”<sup>12)</sup>

Hieruit blyk dat die staatsbeheerde korporasie nie 'n volslae nuwe skepping was nie. Met sy beginsel van beperkte winste en ook t.o.v. sy organisasie (die bestuur wat nie eienaars van die onderneming is nie) sluit dit aan by die beweging wat Keynes die „natuurlike ontwikkelingsneiging” van die huidige tydperk noem. Die korporasie word as't ware in die aandele-maatskappy geantisipeer, is 'n uitbouing daarvan onder die inwerking van nuwe omstandighede.

#### IV. Samevatting.

Die resultaat van die ontwikkelinge wat in hierdie hoofstuk beskryf is, was die vorming van 'n nuwe sosiale, ekonomiese en staatkundige orde. In hierdie orde is die verhouding van die staat tot die ekonomiese lewe nie meer dié van „laissez faire” nie; en wie nog hierdie kreet van die vroeg-kapitalistiese tydperk aanhef, het nie opgemerk dat dit in die praktyk lankal nie meer bestaan nie.

In sommige state, bv. Rusland, is tot die ander uiterste gegaan, nl. 'n stelsel van staatsbesit en volledige sentrale beheer van die ekonomiese lewe. Die demokratiese state van die Weste, tot wie ook Suid-Afrika behoort,

verkeer .....23/...

---

12) t.a.p., p.356 (Onderstreeping deur skrywer hiervan).

verkeer tussen die uiterstes, besit n gemengde stelsel waar private besit en vrye onderneming erken word en as grondslag van die ekonomiese orde dien; maar daarnaas word ook die noodsaaklikheid van n mate van beplanning en openbare besit erken. Die volgende aanhaling stel dit duidelik: „The countries of the world are at present attempting to find some half-way house between laissez faire and collectivism; some system which shall as far as possible avoid the disadvantages and combine the benefits of both individual enterprise and management by the State.”<sup>13)</sup> Soos verder uit hierdie studie sal blyk, is die instelling wat op voortreflike wyse die voordele van individuele onderneming en staatsbestuur beliggaam, die staatsbeheerde korporasie. Dit is dus uit die staatkundig-ekonomiese behoeftes van die twintigste eeu gebore, en terselfdertyd pas dit in die raamwerk van die teenswoordige ontwikkelinge op hierdie gebied.

---

13) P.W. Martin: International Labour Review (Feb. 1937), aangehaal deur Eugene Staley: World Economy in Transition; New York, 1939; p. 179.

## HOOFSTUK II.

### GESKIEDENIS EN ONTSTAANSFAKTORE.

Op grond van sy ontleding van die ontstaansfaktore was Dr. Louw<sup>1)</sup> in staat om n verband tussen die stigting van staatsbeheerde korporasies en die ekonomiese en politieke toestande en beskouinge van die verskillende lande vas te stel.

In die V.S.A., die land van vrye onderneming, is die skepping meestal van tydelike aard en bedoel om steun aan private onderneming te gee, hoofsaaklik deur kapitaalvoorsiening. Die gemengde onderneming van die Europese Vasteland is weer n uitvloeisel van die tradisie van staatstoetsig oor en -deelname aan die ekonomiese en bedryfslewe. In die sosialistiese lande moet die korporasie as werktuig vir die uitvoering en toepassing van die regering se ideologie dien. Die nasionalisasie van etlike bedrywe deur die Arbeidersregering in Engeland, ná 1945, illustreer dit ten duidelikste.

Anders is die saak in die jong lande gesteld. Hier dien die korporasie as middel vir ekonomiese ontwikkeling, veral nywerheidsontwikkeling. Hiervan lewer Suid-Afrika byna n volmaakte voorbeeld.

Met die unifikasie van die vier kolonies tot die Unie van Suid-Afrika in 1910 was die nuwe staat hoofsaaklik n landbouland met n dunverspreide bevolking. Kapitaal en private inisiatief om nywerheidsonderneminge te stig het vanselfsprekend ontbreek, met die gevolg dat die verantwoordelikheid in n groot mate op die staat gerus het. In 1922 het M.H. de Kock nog geskryf: „The sphere of government ownership in the Union of South Africa is wide and varied as the result of .....25/...

---

1) M.H.H. Louw: The Composition of Government Corporation Boards (Ongepubliseerde Ph.D.-proefskrif, Universiteit van Chicago, 1950), p.16-17.

of the lack of private initiative and capital in the past, and to a certain extent at present."2)

Die spoorweë lewer n duidelike bewys van hierdie toestand, reeds voor die unifikasie. Dit is wel deur private maatskappye begin maar later deur die staat oorneem. Met die unifikasie het dit n staatsonderneming gebly. Dat die waarde van n goedkoop vervoerstelsel vir die ekonomiese vooruitgang van die land besef is, blyk uit die bepaling dat die spoorweë nie op n winsgrondslag bestuur moes word nie. Artikel 127 van die Grondwet lê neer dat dit wel volgens handelsbeginsels bestuur moet word, maar met inagneming van die landbou- en nywerheidsontwikkeling van die Unie.

Die Eerste Wêreldoorlog (1914-1918) het, soos in hoofstuk I aangetoon, die behoefte aan fabrieksnwywerhede sterk op die voorgrond geplaas. Na die oorlog het nywerheidsontwikkeling n deel van die staatsbeleid geword. Die openbare mening was nie, en is vandag nog nie, ten gunste daarvan dat die staat n veelheid van nywerhede stig en self onderneem nie; daarom het die regering hom beperk tot nywerheidsbevordering deur die oprigting van utiliteits- en basiese onderneminge, dié onderneminge wat krag en „grondstowwe" aan die nywerheidslewe moet lewer. Verder het die staat ook nie self as ondernemer opgetree nie, maar korporasies vir die behartiging van die onderneminge gestig.

Die nywerheidsonderneminge wat op dié wyse tot stand gekom het, is: elektrisiteitsvoorsiening (deur die stigting van Eskom, 1922), die yster- en staalbedryf (Yskor, 1928), chemiese produkte (die Klipfonteinse Organiese Produkte-korporasie..... 26/...

---

2) M.H. de Kock: Government Ownership in South Africa; Cape Town, 1922; p. 187.

korporasie, 1950), vloeibare brandstof (Sasol, 1950), en fosfaatontginning (Foskor, 1950). Weens sy betekenis vir die finansiering van sommige van hierdie onderneminge (en ook ander nywerheidsonderneminge) word die Nywerheidsontwikkelingskorporasie (1940) by hierdie groep ingesluit.

I. Die Elektrisiteit-Voorsieningskommissie (Eskom), 1922.

Die elektrisiteitsbedryf het in Suid-Afrika teen die einde van die vorige eeu ontstaan hoofsaaklik as munisipale onderneming. Die ontwikkeling daarvan as 'n gekoördineerde onderneming van streeksomvang dateer vanaf 1906 met die stigting van die „Victoria Falls and Transvaal Power Company“, 'n private onderneming, wat opgerig is om in die behoefte van die Witwatersrandse goudmyne aan 'n standhoudende voorsiening van elektriese krag op grootskaal te voldoen.

Die verdere ontwikkeling het as gevolg van die Eerste Wêreldoorlog (1914-1918) plaasgevind. Suid-Afrika het 'n oplewing op nywerheidsgebied ondervind, en dit het kragvoorsiening noodsaaklik gemaak. Die Unieregering het in 1919 Mnr. (later Dr.) Charles Merz uitgenooi om ondersoek te kom instel na die elektrifikasie van die spoorweë en elektrisiteitsvoorsiening in die algemeen. In sy verslag,<sup>3)</sup> April 1920, het hy veral drie sake beklemtoon: dat kragvoorsiening onontbeerlik vir nywerheidsontwikkeling is; dat die voorsiening op grootskaal moet geskied; en dat, met die oog op 'n gekoördineerde stelsel, 'n groter mate van sentrale beheer oor die bedryf wenslik, en noodsaaklik, is. Uitvoering aan hierdie aanbevelings is gegee deur die aanname van die Elektrisiteitswet, No. 42 van 1922, waardeur die Elektrisiteit-voorsieningskommissie in die lewe geroep is, met die funksie om goedkoop en voldoende elektrisiteit te verskaf deur eie onderneminge op te rig of in samewerking met ..... 27/..

---

3) U.G. No. 62 van 1920.

met ander.

Die Kommissie was ten tyde van sy skepping - as korporasie met regspersoonlikheid vir die behartiging van 'n nywerheidsdiens - feitlik enig van sy soort, nie alleen in Suid-Afrika nie maar ook in die buiteland.<sup>4)</sup> In die Tweede Jaarverslag van die Kommissie (bladsy 6) word tereg na die stigtingswet as „vooruitstrewende wetgewing“ verwys: 'n poging om deur die skepping van 'n korporasie die voordele van openbare besit en private inisiatief te verenig. Verder was dit ook 'n erkenning dat elektrisiteitsvoorsiening 'n belangrike utiliteit is wat in die openbare belang beheer moet word en wat beplanning gewens maak. Hierdie aspekte kan vervolgens ietwat vollediger bespreek word.

(i) Openbare Utiliteitsonderneming.

Die elektrisiteitsbedryf is 'n erkende openbare utiliteitsonderneming wat noodsaaklike nywerheidsdiens lewer. Afgesien van sy huishoudelike gebruik is elektrisiteit teenswoordig die primêre aandrywingskrag in die nywerheid. Saam met steenkool, staal en water vorm dit die essensiële vereistes vir nywerheidsontwikkeling - 'n aspek wat die Kommissie reeds in sy Eerste Verslag (bladsy 5) benadruk het. Vanaf sy ontstaan aan die begin van die eeu was dié bedryf in Suid-Afrika dan ook ten nouste aan die mynbedryf en nywerheidslewe verbonde.

Ooreenkomstig sy aard as utiliteitsonderneming is die winsmotief uitgeskakel. Artikel 10 (4) van die Wet bepaal dat die Kommissie se ondernemings op die grondslag van geen wins of verlies moet werk nie. Die bydrae wat „power without profit“ tot nywerheidsontwikkeling en lae koste lewer, is vanselfsprekend. Deur 'n wysiging van die Wet

in ..... 28/...

---

4) Die Central Electricity Board in Engeland is eers in 1926 in die lewe geroep; en dit het bloot die distribusie van elektrisiteit behartig en nie die opwekking self nie.

in 1947 kan die Kommissie ondernemings oprig wat aanvanklik onekonomies is maar wat mettertyd winsgewend sal word. Dit maak ontwikkeling van plattelandse gebiede, veral ten opsigte van nywerhede, moontlik; en op dié wyse kan elektrisiteit in toekomstige skemas vir streekontwikkeling 'n belangrike rol speel:

(ii) Die Noodsaaklikheid van Gekoördineerde Streekvoorsiening.

'n Verdere oorweging by die stigting van die Kommissie was die besondere aard van elektrisiteitsvoorsiening, die feit dat dit in sy wese monopolisties is. Die noodsaaklikheid van gekoördineerde streekvoorsiening, deur 'n klein aantal ondernemings aan 'n omvattende gebied, is in die Merz-verslag beklemtoon. Tegnies en ekonomies is dit die voordeligste.<sup>5)</sup> Maar sodanige skemas vereis reuse-sentrales en 'n omvattende netwerk vir distribusie, en dit bring kapitaaluitgawes mee wat bo die vermoë van private ondernemings gaan. Die volgende aanhaling stel die saak duidelik: "Practical considerations, the distribution of population and industry alone, demand that the power supply industry in this country should be of a public utility and monopolistic nature if it is to be maintained at the highest level of efficiency at which the greatest number of consumers will get the greatest number of units at the lowest cost."<sup>6)</sup>

Die ontwikkeling van die Kommissie se ondernemings het bewys dat hierdie oorwegings gegrond was. Tans word 'n groot deel van die land voorsien deur die volgende ondernemings wat in mindere of meerdere mate reeds streeksomvang bereik het: Sabie, Witbank, Rand, Sentraal-Natal, Durban,

Wes-Kaapland .....29/..

---

5) Merz-verslag, p.7; ook The Power Supply Industry in South Africa (publikasie van Eskom), p.5.

6) "The Development of the Use of Electricity in South Africa" (Officially Contributed); The South African Journal of Economics, Vol. 16 (1948), No.4, p.336.

Wes-Kaapland, Grens, Noord-Kaapland en Oos-Kaapland. Die omvang van sy dienste lewer ook die bewys dat die Kommissie in die dertig jaar van sy bestaan veel gedoen het om sy skepping te regverdig: n groot deel van Suid-Afrika is voorsien van n standhoudende, gekoördineerde verskaffing van elektrisiteit op streeksgrondslag.

## II. Die Suid-Afrikaanse Yster- en Staal-Nywerheidskorporasie, Bpk. (Yskor), 1928.

Toe Yskor in 1934 sy eerste produkte gelewer het, het dit die kroon geplaas op die strewe van byna driekwart-eeu om n yster- en staalnywerheid in Suid-Afrika te vestig.

Aangesien die pogings gedurende die vorige eeu (vanaf 1860) op niks prakties uitgeloop het nie, sal dit nie hier herhaal word nie. Maar met die oorgang na die twintigste eeu het die behoefte aan yster en staal dringender geword, en vanaf hierdie tyd vind ons sporadiese pogings om sodanige nywerheid daar te stel. Die eerste praktiese resultaat was n ooreenkoms in 1912 tussen die „Union Steel Corporation (of S.A.), Limited” en die Unie-regering, waardeur e.g. vergun is om afval-yster van die S.A. Spoorweë en Hawens te gebruik vir omsmelting tot yster- en staalprodukte.

Die oorlog (1914-1918) het n groter behoefte aan yster en staal geskep, en gevolglik vind ons nou die ontstaan van meer ondernemings. Die belangrikste, met die oog op die toekomstige ontwikkeling van dié bedryf, was die poging deur die „Pretoria Iron Mines, Limited” onder leiding van Mnr. C.F. Delfos (vanaf 1917) om yster-erts naby Pretoria te ontgin. Hierdie poging tot verwerking van Suid-Afrikaanse erts tot yster en staal was n nuwe stadium in die ontwikkeling van die bedryf.

Om winsgewend te wees het dit nodig geblyk om die onderneming op groter skaal aan te pak. Gevolglik het die maatskappy .....30/...

maatskappy in 1920 in 'n nuwe onderneming opgegaan, die „South African Iron and Steel Corporation, Limited”, wat ook sy voorganger se voorwaardelike kontrak met die Spoorwegadministrasie om vyftig persent van sy jaarlikse benodighede aan yster en staal van die maatskappy te koop, oorgeneem het. Weens gebrek aan vertrouwe en finansiële steun (lg. veral as gevolg van die na-oorlogse depressie van 1920-1923) het van die grootse planne niks tereg gekom nie. Sedert Oktober 1919 het die „Union Steel Corporation” ook pogings aangewend om tussen £1½-£2 miljoen te probeer vind om 'n yster- en staalonderneming op grootskaal op te rig.

Die staat het gaandeweg al meer by die saak betrokke geraak. Dr. H.J. van der Byl, wat sedert 1920 die regering se tegniese raadgewer vir nywerheidsontwikkeling was, het op die noodsaaklikheid van 'n staalnywerheid met die oog op die daarstelling van nywerhede gewys. Die gevolg was die aanname van die „Yster- en Staal-aanmoedigingswet” van 1922, waardeur premies op yster en staal wat uit Suid-Afrikaanse ertse vervaardig is, betaal wou word. Dit sou die bedryf verder stimuleer.

In 1924 is deur bemoeiing van die Unie se Eerste Minister (Genl. Smuts) ondersoek na die bedryf ingestel deur deskundiges van die Duitse onderneming, „Die Gutehoffnungshütte”. Maar ten spyte van hulle gunstige verslag (1925) kon nie daarin geslaag word om die nodige kapitaal te verkry nie. Daarop het mnr. Delfos van die „South African Iron and Steel Corporation, Ltd.” die regering genader en die oprigting van 'n yster- en staalnywerheid van grootformaat aan hulle voorgelê.

Die versoek het simpatieke oorweging geniet, want dit was die beleid van die Hertzogregering „dat dit een van ons nasionale oogmerke moet wees om onself sover moontlik

selfonderhoudend te maak ten opsigte van die onontbeerlike behoeftes van ons land."7) Na deeglike ondersoek het die regering besluit om die saak te steun; maar nie slegs op indirekte wyse soos in die verlede nie, maar aktief, deur self deel te neem aan die oprigting van die bedryf. Die besluit van die regering om self as nyweraar op te tree, het hewige teenkanting uitgelok, is vertolk as indringing van die staat op die gebied van private onderneming. Weens die verbete teenstand is die wetsontwerp wat aan die begin van die sitting van die parlement in 1927 ingedien is, eers die volgende jaar aangeneem, nadat in Oktober (1927) n spesiale sitting gehou is en die saak ook voor twee Gekose Komitees gedien het. Deur wet No.11 van 1928 is die Suid-Afrikaanse Yster- en Staal-Nywerheidskorporasie, Bpk. (Yskor) in die lewe geroep.

Uit die voorafgaande blyk dat veral twee faktore vir die stigting van die Korporasie verantwoordelik was.

(i) Die Afwesigheid van Private Kapitaal.

Die talryke pogings tot oprigting van yster- en staal-ondernemings bewys dat dit in Suid-Afrika nie aan private inisiatief om die nywerheid te begin ontbreek het nie. Wat wel ontbreek het, was die vertroue van die beleggende publiek, met die gevolg dat die nodige kapitaal nie gevind kon word nie.

Die besondere aard van die nywerheid vereis grootskaal-ondernemings.8) Om hierdie rede is die „Pretoria Iron Mines Ltd." met n kapitaal van £25,000 (wat later tot £100,000 vermeerder is) omgeskep tot die „South African Iron and Steel Corporation Ltd." met n nominale kapitaal van £1,500,000. Na n stryd van meer as ses jaar om genoegsame kapitaal .....32/...

---

7) Debatte van die Volksraad, deel 8, kol. 591: Die Minister van Verdediging tydens die Tweede Lesing van die Wetsontwerp.

8) C.S. Richards: „The Economies of Large-scale Production"; The Iron and Steel Industry in S.A., par. 249, p.141-142.

kapitaal te vind, moes dié onderneming hom eindelik noodgedwonge tot die staat wend om die Gordiaanse knoop deur te hak.<sup>9)</sup>

Die swaar kapitaalbelegging wat hierdie bedryf vereis, blyk uit die feit dat Yskor met 'n nominale aandelekapitaal van £3,500,000 begin het (met die reg tot skuldbrief-uitgifte). Tans beloop dit £27,500,000 (waarvan £25,400,000 uitgereik is) tesame met £8,000,000 staatsgewaarborgde skuldbriewe. Die voorwaardelike aanspreeklikheid („contingent liability") van die Korporasie bedra £63,000,000.

(ii) Basiese en Sleutelnywerheid.

Vir nywerheidsontwikkeling, om Suid-Afrika meer „self-onderhoudend ten opsigte van die onontbeerlike behoeftes" te maak, was voldoende hoeveelhede goedkoop yster en staal onontbeerlik - net soos elektrisiteit waarvoor in 1922 voorsiening gemaak is. Immers, staal lê ten grondslag aan die hele twintigste-eeuse beskawing en bedryfslewe.

Die behoefte aan 'n meer gedifferensieerde volkshuishouding ter aanvulling van die landbou en mynbou is besef. Sonder yster en staal was dit egter onmoontlik, want dié bedryf vorm die basis vir talle ondergeskikte nywerhede, lewer aan hulle die grondstowwe vir verdere verwerking.

Alhoewel dit in die parlementêre debatte nie veel gewig gedra het nie, het die Minister van Verdediging (wat die wetsontwerp behartig het) ook na 'n ander aspek van die bedryf as sleutelnywerheid verwys, nl. sy betekenis vir die landsverdediging. Die moderne oorlogvoering berus grotendeels op die gebruik van staal; en 'n oorlog sou Suid-Afrika gevoelig tref deurdat dit hom van die buitelandse bronne sou afsny, 'n waarheid wat deur Wêreldoorlog II bewys is. Hierdie gebeurtenis het ook die waarde van 'n eie staalbedryf vir Suid-Afrika buite enige twyfel aangetoon.

Uit.....33/...

---

9) Debatte van die Volksraad, deel 8, kol. 600.

Uit die gegewens in Verslag No.286 van die Raad van Handel en Nywerheid, wat op bl.18 verskaf is, blyk die sleutelposisie wat die ingenieursbedryf t.o.v. belegging, produksie en werkverskaffing in die nywerheidslewe van S.A. inneem. Dit dank hierdie posisie grotendeels aan die yster en staal wat deur die skepping van Yskor beskikbaar geword het.

Verdere bewys van Yskor se posisie in ons land se ekonomie word gelewer deur die feit dat hierdie onderneming op 31 Desember 1950 nie minder as 6,800 blankes en 10,000 nie-blankes in diens gehad het nie. Daarby het sy produksie, na berekening, die land in die jaar 1950-51 £18,000,000 bespaar weens die laer prys in vergelyking met ingevoerde staal, en £40,000,000 aan buitelandse valuta.<sup>10)</sup>

### III. Die Nywerheid-ontwikkelingskorporasie van Suid-Afrika, Beperk, 1940.

Hierdie korporasie verskil van die ander in hierdie reeks in soverre dit gestig is vir die finansiering (en nie die bestuur) van nywerhede. Tog verdien dit om verskeie redes aandag in hierdie studie: dit tree op die gebied van die nywerheidslewe op; dit kan in sekere gevalle self nywerhede stig en bestuur; maar veral vanweë die betekenisvolle rol wat dit sedert die stigting van Sasol in die finansiering van ander korporasies speel.

Op ekonomiese gebied het die kwaad van die oorlog vir Suid-Afrika tweeker tydens hierdie eeu voordele besorg. Soos die Eerste Wêreldoorlog indirek vir die stigting van Eskom en Yskor verantwoordelik was, het die Tweede tot die skepping van die Nywerheid-ontwikkelingskorporasie en die Klipfonteinse Organiese Produkte-korporasie gelei.

Reeds lank voor die oorlog is ingesien dat die Suid-

Afrikaanse ..... 34/...

---

10) Voorsittersrede op die 22ste Algemene Vergadering van Aandeelhouders, 28 November 1951.

Afrikaanse ekonomiese struktuur onewewigtig is, dat die landbou- en mynbedryf deur fabrieksnywerhede aangevul moet word. Na die uitbreek van die oorlog (September 1939) is hierdie behoefte opnuut en in verskerpte mate besef deurdat die beperkte invoer allerlei tekorte veroorsaak het. Daar was ook strategiese oorweginge. Weens die trefbaarheid van die Britse nywerheid en skeepsroetes was dit, terwille van die oorlogspoging, noodsaaklik dat die Vrygeweste in „nywerheidsvestings" omgeskep sou word.

n Noodsaaklike voorwaarde vir nywerheidsontwikkeling is kapitaalvoorsiening. Deurdat Suid-Afrika nog n jong land is en dit aan buitelandse vertrouwe ontbreek het, het die kapitaalvoorsiening agterweë gebly. Die handelsbanke verskaf slegs krediet op korttermyn, maar vir planmatige nywerheids-ontwikkeling is langtermyn-kapitaal nodig. Om dié te voorsien is die N.O.K. deur Wet No.22 van 1940 in die lewe geroep. En hiermee is vir dié nywerheid gedoen wat die staat reeds in 1912 deur die stigting van die Landbank vir die landbou gedoen het.

In sy optrede om kapitaal vir nywerheidsdoeleindes te voorsien, het die Suid-Afrikaanse regering in ooreenstemming met n algemene wêreldverskynsel gehandel. Oorlog lei nl. tot nywerheids-ontwikkeling, wat n behoefte aan kapitaal skep; om dié te voorsien word dan die verantwoordelikheid van die staat. As bewys hiervan mag vermeld word dat soortgelyke instellinge as die N.O.K. tydens en ná die oorlog ook in die buiteland in die lewe geroep is, o.a. in Argentinië, Kanada, Suid-Rhodesië, Engeland en Australië.

Deur die stigting van die N.O.K. het die staat in Suid-Afrika n nuwe terrein van die ekonomiese lewe betree. Maar dit het met huiwering geskied; daarom ook dat dit in korporasie-vorm gebeur het. Die bedoeling was dat die N.O.K. private onderneming moet steun en nie verdring of

daarmee konkurreer nie. Daarom dat dit aanvanklik tot finansiering beperk is. Maar hoofsaaklik as gevolg van dringende behoeftes tydens die eerste oorlogsjare is deur die wysigingswet, No.27 van 1942, aan die Korporasie die reg verleen om (met goedkeuring van die Goewerneur-Generaal) self nywerheidsonderneminge op te rig en te bestuur. Deur hierdie verandering is die N.O.K. binne die raamwerk van hierdie studie geplaas.

Maar hierdie korporasie is ook nog om n ander rede vir hierdie ondersoek van betekenis. Met die stigting van Sasol in 1950 het n belangrike ontwikkeling plaasgevind deurdat die N.O.K. se hulp ingeroep is om hierdie semi-staatsonderneming van kapitaal te voorsien. En hierdie prosedure is met die stigting van die Fosfaat-ontginningskorporasie (Foskor) in 1951 herhaal.

In hierdie nuwe rol is die N.O.K. in staat gestel om op n ander wyse aan sy oorspronklike funksie van nywerheidsontwikkeling deur kapitaalvoorsiening te beantwoord. In die rede van die voorsitter op die Elfde Vergadering van Aandeelhouders (bl. 3) is die saak so gestel:

„Dit wil egter voorkom dat vanweë sy unieke posisie met betrekking tot sowel die Staat as private onderneming en sy ondervinding van nywerheidsfinansiering, die Korporasie n belangrike rol kan speel in die mobilisasie van die nodige kapitaal vir hierdie doel in die Unie of die buiteland.”

In verband met hierdie nuwe rol word verder verklaar:

„Die nywerheidswese moet dus in toenemende mate omsien na kapitaalskeppende inrigtings soos versekeringsmaatskappye om langtermynkapitaal te voorsien. Talle van hierdie inrigtings mag egter weens tradisionele of wetlike redes nie

regstreekse beleggings maak in die vorm van risiko-kapitaal nie, en dit kan wellig blyk dat die Korporasie n belangrike bydrae kan lewer om hierdie moeilikheid te oorbrug deur te dien as tussenganger wat die vereiste mate van sekuriteit kan verskaf, en sodoende beskikbare fondse uit hierdie bronne te betrek."

Hierdie aangeleentheid sal weer by die behandeling van Sasol en Foskor ter sprake kom.

#### IV: Die Klipfonteinse Organiese Produkte-Korporasie, 1950.

Nog n onderneming wat sy ontstaan aan die jongste Wêreldoorlog te danke het, en wat van besondere betekenis vir die ekonomiese lewe van ons land is, is die Klipfonteinse Organiese Produkte-korporasie.

Die fabriek is vroeg in die oorlog deur die Suid-Afrikaanse Departement van Verdediging in samewerking met die Britse regering teen n koste van £1,000,000 vir die vervaardiging van gifgas opgerig. Dit was aanvanklik n militêre onderneming; maar by bereiking van die produksiestadium is oorgeskakel na n burgerlike personeel onder n Raad van Direkteure, verteenwoordigende die Suid-Afrikaanse militêre owerheid, die regering van die Verenigde Koninkryk en die Goudprodusentekomitee.

Die bereiding van gifgas is in Januarie 1945 gestaak. Maar intussen het die uitbreking van n tifusepidemie in Italië n dringende behoefte aan D.D.T. geskep. Na voorbereiding van ongeveer n jaar het die produksie hiervan in Julie 1945 begin.

Die plan was oorspronklik om die fabriek na die beëindiging van die vyandelikhede van die hand te sit. Dit kon egter nie dadelik geskied nie, omdat die proses

van ontsmetting lank en moeilik was. Intussen is met die vervaardiging van D.D.T. voortgegaan, en dit was juis die rede vir die behoud van die onderneming. Om in die landsbehoefte aan D.D.T. te voorsien sou n kapitaaluitgawe van £500,000 vereis, na n voorbereidingsperiode van twee jaar - iets wat nie maklik deur private onderneming aangedurf sou word nie. Daar kon dus nie sprake wees van konkurrensie met of aantasting van gevestigde nywerheidsbelange nie. Ook ander verdienstes van die onderneming in vrede tyd het begin duidelik word, met die gevolg dat die regering van sy oorspronklike plan afgesien het.

n Tussentydse raad om die werk van die oorlogtydse raad voort te sit, is benoem. Op 1 April 1946 is die onderneming deur die Departement van Verdediging aan die Departement van Handel en Nywerheid oorgedra. Dit sou as die „Klipfonteinse Organiese Produkte” bekend staan, onder n nuwe bestuursraad. Die opdrag was om D.D.T. teen die laagste prys beskikbaar te stel, en om die onderneming sover moontlik op n gesonde sakegrondslag te bestuur. Weens moeilikheid om die fabriek as deel van n staatsdepartement te bestuur, is wetgewing in 1949 ingedien tot omskepping daarvan tot n korporasie. Die maatreël moes weens drukte van die Parlement se werk tot die volgende jaar oorsaan. Deur Wet No.40 van 1950 is die Klipfonteinse Organiese Produkte-korporasie in die lewe geroep.

Die K.O.P. verskil van die ander ondernemings van hierdie studie deurdat dit nie in korporasievorm begin is nie. Die stigting was n oorlogtydse maatreël; maar sekere oorwegings was vir die behoud daarvan na die oorlog as openbare onderneming verantwoordelik, eers as departementele onderneming en later as korporasie.

In die „Witpapier“<sup>11)</sup> wat in 1946 deur die regering aan die Parlement voorgelê is, is in verband met die behoud van Klipfontein verklaar: „Die beskouing van die regering moet noodwendig n groter veld as oorweging van handelsverdienslikheid dek, en gesien in die lig van diens aan die volk bestaan daar oorweldigende getuënis dat vervaardiging onder staatsbeheer voortgesit en ontwikkel moet word.“ (Bl. 4). Hierdie aanhaling stel duidelik die sosiale gedagte, die verruimde opvatting van die staatstaak in die moderne tyd.

Hierdie „diens aan die volk“ berus op die feit dat die onderneming, net soos Yskor, n sleutel- en basiese nywerheid is. Maar daar is n belangrike verskil waarop die aandag gevestig moet word: sy belangrikheid is nie op nywerheidsgebied self nie maar op die gebied van volks- gesondheid en die landbou. Sy produkte, D.D.T. en B.H.C. en ander chemikalieë, is onontbeerlik vir hierdie gebiede; en daarby is dit die enigste fabriek in die Suidelike half- rond wat hierdie stowwe vervaardig.

Terwille van die beskerming van die volk se gesond- heid en die voedselproduksie moet hierdie essensiële stowwe nie alleen beskikbaar wees nie, maar ook teen die laagsmoontlike prys sodat dit op grootskaal aangewend kan word. n Verdere rede vir die staatsbelang by hierdie bedryf is daarin geleë dat die bestryding van gesondheids- en landbouplae hoofsaaklik die verantwoordelikheid van die staat is. Aangesien die staat die belangrikste gebruiker van die produkte is, is sy beheer van die onderneming wat dit fabriseer, seker geregverdig.

In verband met die uitbreiding van die oorspronklike fabriek om D.D.T. te vervaardig is in die Witpapier verklaar: „Die belegging van £50,000 as kapitaaluitgawe het..... 39/...

---

11) W.P. 7 - 1946.

het hierdie groot oorlogtydse fabriek in staat gestel om 20 ton saamgestelde D.D.T. per dag te produseer en om werk regstreeks aan byna 400 mense te verskaf. Dit het ook voorkom dat hierdie fabriek van £1,000,000 as ondiensbaar afgeskaf moes word."<sup>12)</sup> As kapitale bate en bron van werkersverskaffing het die K.O.P. dus ook vir die staat betekenis gehad.

Dit is ook n basiese nywerheid deurdat die fabriek konsentrate aan private ondernemings vir die verwerking tot insektmiddels verskaf. Neweprodukte soos waterstof, bytsoda en soutsuur, wat aanvanklik teen hoë koste vernietig is om nie met private ondernemings te konkurreer nie, word nou aan ander sake verkoop. Op dié wyse verskaf dit grondstowwe vir verdere verwerking deur ander nywerhede.

Ook ten opsigte van die verdediging van die land is die K.O.P. n sleutelnywerheid. Trouens dit het sy ontstaan aan die oorlog te danke, en deur dieselfde omstandigheid mag dit weer van belang word (alhoewel die moontlikheid, weens die ontwikkeling van die atoombom, tans minder is). Sy betekenis in hierdie verband blyk uit artikel 3(c) van die wet, waar as een van die oogmerke van die Korporasie genoem word die vervaardiging van enige produk wat nodig mag wees in verband met die verdediging van die Unie; en artikel 3(i) wat die onderneming verbied om van sy onroerende goed sonder oorlegpleging met die Minister van Verdediging van die hand te sit.

Die K.O.P. is van belang deurdat dit n verdere ontwikkeling in die skepping van openbare korporasies aandui, nl. die stigting van n onderneming om produkte vir nie-nywerheidsdoeleindes te lewer. Hierdie ontwikkeling is voortgesit met die stigting van Foskor in 1951.

Die .....40/..

---

12) Bl. 5, par. 20.

Die Klipfonteinse onderneming is veral van besondere betekenis deurdat dit bewys het dat 'n nywerheidsonderneming moeilik as departementele onderneming bestuur kan word. By die oordrag aan die Departement van Handel en Nywerheid in 1946 is bepaal dat die onderneming op sakegrondslag bestuur moet word. Die staatsdiensregulasies het dit egter moeilik gemaak om aan hierdie voorskrif te voldoen; daarom dat dit ongeskep is tot 'n korporasie, die aangewese ondernemingsvorm vir die behartiging van 'n openbare nywerheidsonderneming.

V. Die S.A. Steenkool-, Olie- en Gaskorporasie Bpk. (Sasol), 1950.

Met hierdie onderneming het die geskiedenis van Yskor homself as 't ware herhaal: weens gebrek aan kapitaal was die staat genoodsaak om op te tree om 'n bedryf wat van fundamentele betekenis vir die lands- ekonomie is, daar te stel.

Die geskiedenis van die bedryf (die vervaardiging van petrol uit steenkool) kan tot die stadium van navorsing in die laboratorium teruggevoer word - in die buiteland aan die begin van hierdie eeu en in Suid-Afrika ongeveer twintig jaar later. In hierdie studie is ons egter nie in hierdie stadium geïnteresseerd nie, en daarom sal die ondersoek tot die volgende fase bepaal word, nl. die ontwikkeling tot 'n nywerheid. Dié is in die buiteland in die twintiger- en vroeg-dertigerjare bereik, en wel in Duitsland waar Ruhr-chemie A.G., eienaars van die sgn. Fischer-Tropsch-proses, in 1935 'n lisensie aan die Ruhr-benzin A.G. toegeken het.

1935 is ook die geboortejaar van die brandstof-nywerheid in Suid-Afrika. Die eerste onderneming is in daardie jaar opgerig deur die stigting van die

"S.A. Torbanite Mining and Refining Company", om olie uit skalie of torbanietneerslae in die Ermelodistrik te vervaardig. Die volgende jaar is die eintlike begin van die nywerheid om brandstof uit steenkool te produseer, toe die Anglo-Transvaal Consolidated Investment Company van die Ruhrchemie-maatskappy die reg verkry het om n Fischer-Tropsch-fabriek in Suid-Afrika op te rig. Die uitvoering van die voorgestelde skema is egter deur die uitbreek van die oorlog (1939) verhinder.

Na die oorlog het Anglo-Transvaal die saak hervat. Maar nou is met n Amerikaanse onderneming n ooreenkoms aangegaan om n gewysigde Fischer-Tropsch-proses in Suid-Afrika toe te pas. So bevredigend was die vordering dat die staat en ander belanghebbendes genader kon word. Die gevolg was die aanname van die Wet op Vloëibare Brandstof- en Olienwyerheid van 1947, waarvolgens die oprigting van n sintetiese petrolfabriek onderhewig sou wees aan die uitreiking van n lisensie deur die Minister van Ekonomiese Sake, in oorleg met n raad wat kragtens die Wet in die lewe geroep sou word. Die lisensie is in Julie 1949 aan Anglo-Vaal toegeken.

Deur die devaluasie van sterling, wat kort daarop gevolg het, en die verswakking van die kapitaalmark was genoemde onderneming verplig om die regering om finansiële steun te nader om die skema deur te loods. As gevolg van die verslag van n Interim-Komitee wat deur die regering aangestel is om die aangeleentheid te ondersoek, is die oprigting van die fabriek van soveel nasionale belang beskou dat die regering besluit het om self die verantwoordelikheid daarvoor te aanvaar. Op 26 September 1950 is die S.A. Steenkool-, Olie- en Gas-korporasie, Bpk. (Sasol) in die lewe geroep om die

lisensie, regte en bates van Anglo-Vaal oor te neem.

Uit die geskiedenis blyk dat die inisiatief tot die oprigting van die onderneming, net soos in die geval van ons yster- en staalbedryf, nie van die Staat uitgegaan het nie maar van 'n private onderneming. Die toetrede van die staat en die skepping van 'n openbare korporasie om die onderneming te bestuur was 'n gevolg van die volgende omstandighede:

(i) Gebrek aan Private Kapitaal.

Die eksperimentele stadium in die bedryf is nog nie heeltemal agter die rug nie: sowel in Suid-Afrika as in die res van die wêreld is dit 'n nuwe gebied wat betree word. Vanselfsprekend hou dit 'n mate van risiko in, iets wat private kapitaal, wat na winsgewende beleggings soek, noodwendig moet afskrik.

Die kapitaalbehoefte van die onderneming word tans op £18,000,000 bereken. Dit is vir 'n fabriek met 'n jaarlikse produksie van 60,000,000 gellings brandstof, wat ongeveer een-tiende van die Unie se behoefte aan alle petroleumprodukte verteenwoordig (een-vyfde van sy brandstofbenodighede). Indien Suid-Afrika ten opsigte van hierdie benodighede self-versorgend wil wees, sal daar na berekening elke twee jaar 'n nuwe sintetiese eenheid opgerig moet word en elke jaar 'n nuwe steenkoolmyn geopen moet word. Dit sal in 1975 'n kapitaalbelegging van £250,000,000 vereis, wat teen die einde van die eeu tot £400,000,000 sal styg. Hierdie reuse-bedrae is duidelik bo die vermoë van 'n private onderneming.

(ii) Sleutel- en Basiese Nywerheid.

In die debat in die Volksraad<sup>13)</sup> waarin oor die stigting van hierdie onderneming gehandel is, is dit tereg as 'n tweede Eskom of Yskor bestempel. In ons gemeganiseerde beskawing is vloeibare brandstof ...43/..

---

13) Debate van die Volksraad, No.11 van 1951, Kol.4102-4167

brandstof van nasionale belang: dit is die bron van krag vir die vervoer, in die nywerheid en ook in toenemende mate in die landbou. Suid-Afrika se verbruik aan petroleum-produkte beloop tans ongeveer 600,000,000 gellings per jaar, waarvan petrol ongeveer die helfte uitmaak. Hier-voor word jaarliks £30,000,000 aan buitelandse betaal-middele bestee.

Met die teenswoordige gemeganiseerde oorlogvoering is petrol as aandrywingskrag ook n strategiese middel. Suid-Afrika het gedurende die jongste oorlog ervaar hoe sy ekonomie met verlamming bedreig word indien hy van die buitelandse voorraadbronne afgesny word. Met die poli-tieke onrus in die Nabye Ooste, vanwaar Suid-Afrika n groot deel van sy voorrade betrek, is n herhaling hiervan tans geensins n denkbeeldige gevaar nie.

Maar die brandstofnywerheid kan ook n basiese nywer-heid wees, en as sodanig bevorderlik vir n meer gebalan-seerde ekonomie. In hierdie verband is die volgende n belangwekkende verklaring: „Dit is waarskynlik, hoe belangrik Sasol ook al mag wees uit die brandstof-oogpunt vir Suid-Afrika, dat dit in die toekoms sal blyk dat dit nog meer belangrik sal wees uit die oogpunt van die sekon-dêre nywerhede. Die newe-produkte en grondstowwe vir nywerheidsgebruik wat dit sal produseer, gaan ongetwyfeld op reuse-skaal geleenthede skep vir die ontwikkeling van sekondêre nywerhede.”<sup>14)</sup> Deur die grondstowwe wat Sasol sal verskaf, kan n bloeiende skeikundige, plastiese en metallurgiese nywerheid in Suid-Afrika opgebou word, iets wat tot dusver onmoontlik was weens die afwesigheid van natuurlike olie.

Omrede van sy betekenis as sleutel- en basiese

nywerheid ..... 42/...

---

14) D.P. de Villiers: Rede voor die jaarkongres van die Midde-Suid-Afrikaanse Streekontwikkelingsvereniging, 23 Oktober 1951. (Ongepubliseerd).

nywerheid is dit noodsaaklik dat Suid-Afrika ten opsigte van sy brandstofbenodighede ten minste gedeeltelik self-  
onderhoudend sal wees. Om dit te verseker het die Staat tot die bedryf toegetree. En hiermee is 'n belangrike leemte in ons nywerheidstruktuur gevul.

T.o.v. sy ontstaansfaktore lewer Sasol niks nuut nie. En tog verteenwoordig dit 'n belangrike ontwikkeling, 'n nuwe wending in die skepping van die openbare korporasies. Hierdie nuwigheid geld sy stigting en die wyse van kapitaalvoorsiening - sake wat in die volgende hoofstuk bespreek sal word.

VI. Die Fosfaat-ontginningskorporasie (Edms.) Bpk. (Foskor), 1951.

Hierdie jongste korporasie<sup>15)</sup> is in tweërlei opsig belangwekkend: eerstens wat sy vorm betref, en tweedens omdat dit staatsoptrede na 'n heeltemal nuwe terrein uitbrei.

Die onderneming wat op 18 Augustus 1951 geïnkorporeer is, is gestig met die doel om die fosfaatneerslae by Palabora in Noordoos-Transvaal te ontgin. Dié grondstowwe sal dan deur fabrikante verder tot 'n bruikbaarere vorm verwerk word. Sodoende sal Foskor 'n basiese onderneming wees.

Die delfregte is van private belange oorgeneem. In die verklaring<sup>16)</sup> waarin die Minister van Ekonomiese Sake die stigting van hierdie Korporasie aangekondig het, het hy die staatsoptrede geregverdig deur te verklaar dat dit as 'n sleutelnywerheid beskou word wat die staat in die nasionale belang moet beheer. „Die beskikbaarstelling van voldoende voorrade fosfaat, veral onder huidige internasionale toestande, is vir Suid-Afrika 'n

lewensbelangrike ..... 45/..

15) As gevolg van sy resente stigting bestaan daar ongelukkig nog nie gedrukte literatuur nie, sodat vir informasie hoofsaaklik van persberigte gebruik gemaak moes word.

16) Die Transvaler, 10 Julie 1951.

lewensbelangrike saak. Vir landbou-ontwikkeling, vir voedselvoorsiening en vir veld- en grondbewaring het die Unie groot hoeveelhede fosfaat-bemesting nodig," het hy verklaar.

Tot dusver was Suid-Afrika vir negentig persent van sy voorrade van die buiteland afhanklik. Deur die stigting van Foskor word gepoog om die land minder van oorsese invoere afhanklik te maak; ook om voldoende voorrade teen 'n redelike prys beskikbaar te stel terwille van goedkoper voedselproduksie.

In sy verklaring het die Minister daarop gewys dat staatsbemoeying op hierdie gebied reeds lank tevore begin het, en wel deur die beheer van die distribusie van kunsmisstawwe en deurdat die verkoop daarvan gesubsidieer word. Nou is 'n verdere stap gedoen: die ontginning word staatsverantwoordelikheid.

Die stigting van Foskor dui aan dat staatsbemoeying met die ekonomiese lewe ook in Suid-Afrika na nuwe terreine uitgebrei word, in hierdie geval na voedselvoorsiening en grondbewaring. Dit illustreer ook die strewe na groter selfstandigheid op ekonomiese gebied deur die oprigting van essensiële bedrywe wat die grondstawwe vir die verwerkingsnywerhede moet lewer. As sodanig is dit 'n voortsetting van die staatsbeleid wat sedert die Eerste Wêreldoorlog in Suid-Afrika gevolg is, en in verskerpte mate sedert 1924 deur die Hertzog-regering.

## VII. Samevatting.

Die geskiedenis van die nywerheidskorporasies bewys dat die tipiese ontstaansfaktore van hierdie ondernemingsvorm in die jong lande, soos deur Dr. Louw aangetoon, ook in Suid-Afrika aanwesig was. Die staat moes, weens die afwesigheid van private inisiatief en gebrek aan kapitaal, behulpsaam wees om in die behoefte aan fabrieksnywerhede te voorsien. Dr. de Kock het in sy studie aangetoon dat hierdie omstandighede ook voor 1922 vir staatsonderneming verantwoordelik was. Maar die noodsaaklikheid van vervaardigingsnywerhede is eers sedert die Eerste Wêreldoorlog besef. En daarmee is die staatsoptrede na hierdie nuwe gebied uitgebrei. Vanaf 1924, met die bewindsaanvaarding van die Hertzog-regering, het die strewe na groter selfstandigheid n doelbewuste beleid van ontvoogding van Suid-Afrika van die buiteland geword, ook op ekonomiese gebied. Om dit moontlik te maak moes die essensiële voorwaardes vir nywerheidsontwikkeling daargestel word. Dit het geskied deur die stigting van korporasies vir die oprigting van sleutel- en basiese nywerhede. Soos gesien, is dit steeds na nuwe terreine uitgebrei.

Naas hierdie omstandighede, wat as direkte spoorslag tot die stigting van die korporasies gedien het, was daar egter ook bykomende oorwegings. Dié is in die voorafgaande oorsig verswyg. Maar om aan te dui dat die faktore wat in die res van die wêreld tot staatsbemoeling met die ekonomiese lewe gelei het, ook in Suid-Afrika gegeld het, sal dié nou kortliks aangedui word.

Die idee van beplanning van die ekonomiese lewe word ook in die Suid-Afrikaanse ontwikkeling weerspieël. By die behandeling van die Elektrisiteit-voorsieningskommissie is aangetoon dat dit n oorweging by die stigting van ons eerste nywerheidskorporasie was. By die Nywerheid-ontwikkelingskorporasie ..... 47/..

korporasie was dit ewe-eens die geval: om deur selektiewe kapitaalvoorsiening beheer oor die nywerheidsontwikkeling uit te oefen en dit in die regte bane te lei.

Die beginsel van die private onderneming van die kapitalisme is om natuurbronne teen die hoogste tempo te ontgin met die oog op onmiddellike en maksimum winslewering. Dit sou nie in die landsbelang wees as soiets met die fosfaatneerslae toegelaat sou word nie. Daarom het die regering hierdie bedryf genasionaliseer. Deur 'n langtermyn-beleid te volg word verseker dat die voorrade wat onontbeerlik vir die landbou is, vir baie jare beskikbaar sal wees, veral in tye van nood wanneer Suid-Afrika van ander bronne afgesny is.

Voorkoming van die euwels van private monopolie - 'n kenmerkende neiging van die moderne tyd - was by tenminste twee korporasies 'n bykomende oorweging. Die moontlikheid van die ontstaan van 'n monopolie in die yster- en staalbedryf is in die debat in verband met die stigting van Yskor deur Mnr. C.T. de Water aangetoon.<sup>17)</sup> Tydens die Tweede Lesing van die wetsontwerp op die stigting van die Klipfonteinse Organiese Produkte-korporasie het Dr. Albert Hertzog<sup>18)</sup> aangetoon dat die chemiese nywerheid 'n wêreldmonopolie is soos seker geen ander nie. Indien die regering die fabriek van die hand sou sit, sou dit heelwaarskynlik in besit van die monopoliste oorgegaan het.

Die oorsig het ook laat blyk watter betekenis die nywerheid teenswoordig vir die veiligheid van die staat het. By Yskor, Klipfontein en Sasol het militêre oorwegings 'n rol gespeel.

As die ondersoek tot die nie-nywerheidskorporasies

uitgebrei ..... 48/..

---

17) Debatte van die Volksraad, deel 8, kol. 968-969.

18) Debatte van die Volksraad, No.14 van 1950, kol.5653-5811.

uitgebrey word, sal blyk dat die openbare verantwoordelikheid nog verder strek. Dit alles stem ooreen met ontwikkelinge in die res van die wêreld. Ook in hierdie opsig blyk dat vir 'n behoorlike begrip van sake die Suid-Afrikaanse ontwikkelings steeds teen die agtergrond van die wêreldgebeure gesien moet word.

---

## HOOFSTUK III.

### ORGANISASIE.

Die staat se organisasie, in vorige eeue ontwikkel, het ongeskik geblyk vir sy nuwe taak: vir die bestuur van handels- en nywerheidsonderneminge was die beheer deur die parlement en die prosedure van die staatsdiens te on-  
buigsaam. Daarom was die staat verplig om hierdie dienste van sy tradisionele werksaamhede te skei en nuwe organe te skep om dit te behartig - organe wat, terwille van ondernemingsgees (die essensiële vereiste vir sake-onderneminge) oor die nodige vryheid van optrede sou beskik. So het die korporasie ontstaan.

n Volslae nuwe skepping of metode was dit egter nie. Dit het reeds n gewoonte geword om spesiale administratiewe organe, in die vorm van die kommissies en rade, vir spesiale take in te stel. Dié bestaan nog - ook in Suid-Afrika - en ook hulle getalle groei nog steeds aan. Hulle bestuur egter nie handels- of nywerheidsdienste nie en hulle geniet ook minder selfstandigheid teenoor die staatsadministrasie.<sup>1)</sup>

Met die skepping van die korporasie is hierdie metode om spesiale organe vir spesifieke take in die lewe te roep n stap verder gevoer, na n nuwe gebied uitgebrei en n nuwe funksie toegeken, naamlik om as ondernemer (entrepeneur) op te tree.<sup>2)</sup> En die metode wat aangewend is, was om dié instelling te gebruik wat deur private onderneming vir die bestuur van hierdie soort werksaamheid ontwikkel is, nl. die .....50/...

---

1) Sien M.H.H. Louw: The Composition of Government Corporation Boards (ongepubliseerde Ph.D.-proëfskrif, Universiteit van Chicago, 1950), p.7, vir die verskil tussen die korporasie en die administratiewe raad of kommissie.

2) Sien W.A. Robson (ed): Public Enterprise; London, 1940; p.399, vir die kenmerkende van hierdie nuwe skepping.

die aandeelmaatskappy, maar dit óm te buig en aan te pas sodat dit as openbare onderneming kan dien. Op dié wyse is die moderne sakebestuur, met sy voortreflike prestasies op ekonomiese gebied, vir openbare doeleindes ingespan. In hierdie proses is die grondtrekke van dié ondernemingsvorm, nl. finansiële selfstandigheid en vryheid van optrede, behou, maar só verander dat dit n nuwe funksie kon vervul.

Hoe die kenmerkende eienskappe van die maatskappy in die korporasie bewaar gebly het, blyk uit die volgende:

(i) Die maatskappy sowel as die korporasie is, volgens die gebruikelike bewoording van die stigtingswette van die S.A. korporasies, "met regspersoonlikheid bekleed en bevoeg om in sy naam as regspersoon as eiser en verweerder in regte op te tree."

(ii) Die korporasie word deur n wet van die parlement in die lewe geroep; die maatskappy deur n akte van oprigting. Die verband tussen dié twee word deur die bepaling in art.2(4) van die stigtingswet van die Klipfonteinse Organiese Produkte-Korporasie duidelik gestel waar dit lui: „Hierdie Wet word as die akte van oprigting van die korporasie beskou."

(iii) Die bestuursraad van die korporasie vertoon groot ooreenkoms met die maatskappy se raad van direkteure.

(iv) Albei besit n eie vermoë en wetlike eiendomsreg, en gevolglik n groot mate van finansiële outonomie.

(v) Daar is n groot mate van ooreenstemming t.o.v. die beheer, wat in beide gevalle hoofsaaklik deur die voorlegging van jaarverslae en finansiële state geskied.

Laasgenoemde word in die reël deur ouditeurs wat deur die ondernemings self aangestel word, nagesien.<sup>3)</sup>

Hiermee ....51/..

---

3) Die ooreenkoms en verwantskap word duidelik deur die Amerikaanse benaminge aangedui: „private corporation" en „government corporation" (of „public corporation").

Hiermee is ook die hooftrekke van die organisasie van die korporasie aangedui. Dié sal vervolgens onder die volgende hoofde bespreek word: stigting, kapitaal en bestuursraad. Die laaste punt van ooreenkoms, die beheer, vorm die stof vir die volgende hoofstuk.

### 1. S T I G T I N G.

Die stigting van n korporasie geskied deur n wet van die parlement, wat aan die onderneming regspersoonlikheid toeken, sy doeleindes en bevoegdhede bepaal, die organisasie reël en voorsiening vir die nodige beheer maak. Wysigings t.o.v. hierdie sake kan gevolglik slegs deur die parlement aangebring word, behalwe indien die wet anders bepaal. Die stigtingswet bevat ook die bepaling dat die onderneming slegs deur n wet van die parlement gelikwideer kan word.<sup>4)</sup>

Met die stigting van die jongste twee korporasies (Sasol en Foskor) is van hierdie prosedure afgewyk. Dié onderneminge is bloot as maatskappye onder die Maatskappywet geregistreer, sonder parlementêre statuut. As rede hiervoor is in die geval van Sasol verklaar dat dit n nuwe soort onderneming is wat tegnies ingewikkeld is, n omstandigheid wat vryheid van optrede en buigzaamheid t.o.v. die kapitaalstruktuur vereis.<sup>5)</sup>

Die feit dat Foskor wat tegnies meer eenvoudig is, op dieselfde wyse in die lewe geroep is, toon egter dat daar ander en dieperliggende oorsake is. Dit openbaar nl. die neiging, wat ook t.o.v. ander sake merkbaar is, om die verantwoordelikheid i.v.m. hierdie onderneminge van die parlement weg te neem en dit in die hande van die .....52/..

4) Eskom, as ouer onderneming, geniet nie hierdie beskerming nie. Volgens artt 19-22 van die Bylae kan n kurator aangestel word indien die Kommissie nie sy verpligtinge kan nakom nie. Op bevel van n hoërhof kan die Kommissie selfs gelikwideer word.

5) Debatte van die Volksraad, No.11 van 1951, Kol. 4102-4163.

die uitvoerende gesag te plaas. Een oorweging hierby is die noodsaaklikheid om hierdie instellinge uit die sfeer van die partypolitiek te verwyder - iets wat by handels- en nywerheidsinstellinge noodsaaklik is. Die S.A. "Spoorweë" het genoeg gronde vir die wenslikheid van so 'n stap gelewer. Daar is reeds tekens dat die werknemers van een groot korporasie neig om 'n politieke magsfaktor te word, en as gevolg van hierdie ontwikkeling word dit wenslik geag om die kanaal na die parlement (deur die stigtingswet) af te sluit.

Terloops mag vermeld word dat hierdie prosedure ook reeds in die buiteland gevolg is. Die B.B.C. is naamlik nie deur 'n wet van die parlement in die lewe geroep nie, maar langs administratiewe weg, deur 'n sgn. "Royal Charter of Incorporation". In hierdie geval was die rede om alle skyn van "politiek" in die onderneming te vermy.

Die grondigheid van hierdie oorweginge word nie ontken nie. Tog moet daarop gewys word dat hierdie prosedure nie met die grondbeginsels van die demokratiese staat strook nie. Die korporasies hanteer groot somme geld en hulle optrede kan kwessies van nasionale beleid raak, albei sake waarvoor die beheer in die reël by die parlement berus. Daarom beskou Thurston dit 'n "gesondê beginsel" dat die stigting slegs by wyse van 'n parlementêre statuut sal geskied. Anders is daar die gevaar dat, soos hy dit uitdruk; "government ceases to be the management and consent of the governed and instead becomes again the fancy of the governors".<sup>6)</sup> Dit is miskien sterk gestel, maar dit bewys nietemin hoe fundamenteel die korporasie die demokratiese stelsel ....53/..

---

6) John Thurston: Government Proprietary Corporations in the English-Speaking Countries; Cambridge (Mass.), 1937; p.41.

stelsel raak, hoe ingrypend die omstandighede van die moderne wêreld hierdie stelsel tref.

## II. DIE BESTUURSRAAD.

Vir die bestuur van die korporasie word n eie beheerraad ingestel wat by al die nywerheidskorporasies, met die uitsondering van die Elektrisiteit-voorsieningskommissie, die „raad van direkteure" genoem word.

Die doeltreffende werking van die korporasie as handels- of nywerheidsonderneming vereis dat die raad in staat sal wees om selfstandig en onpartydig op te tree. Daarom moet dit vry van politieke invloede en sonder oormatige vrees vir openbare kritiek wees,

Op grond van die essensiële vereiste van selfstandigheid en onpartydigheid word teenswoordig algemeen erken dat die raad nie uit verteenwoordigers van belanghebbendes moet bestaan nie, maar n onafhanklike liggaam moet wees.<sup>7)</sup> Verteenwoordiging van die verbruikers is ewe-eens onwenslik. Laasgenoemde moet wel by die korporasie verteenwoordig word, maar op n ander wyse, nl. deur n verbruikersraad of -komitee.

Die korporasie van belanghebbendes is die ouer vorm. In Suid-Afrika is die bekende voorbeeld die Randse Waterraad, gestig in 1903, en in Engeland die „Port of London Authority" wat in 1909 in die lewe geroep is. Hierdie vorm word deur n groot mate van selfstandigheid gekenmerk, wat begryplik is aangesien die belanghebbendes as 't ware hulle eie belange behartig. Dit deug egter slegs in beperkte gevalle, nl. waar die belanghebbendes in n klein gebied saamgetrek is en georganiseerd is, sodat hulle self

hulle ..... 54/...

---

7) M.H.H. Louw: t.a.p., p.329.  
John Thurston: t.a.p., p.153.  
Verslag van die Kommissie van Onderzoek na Uitsaai-  
dienste (U.G. 25- '48), par.17.

hulle sake kan bestuur.<sup>8)</sup> Die Suid-Afrikaanse nywerheidskorporasies, die onderwerp van hierdie studie, is egter almal onafhanklike korporasies. Volgens die oorspronklike wetsontwerp sou die lede van die Elektrisiteit-voorsieningskommissie uit staatsamptenare en amptenare van die S.A. Spoorweë en Hawens bestaan het. (Laasgenoemde is ingesluit omdat die Spoorweë een van die vernaamste verbruikers van elektrisiteit is). Dit sou dus gedeeltelik 'n korporasie van behalnghebbendes gewees het. Hiervan is egter afgesien en 'n onafhanklike korporasie in die lewe geroep.

As gevolg van die ingewikkelde tegnologie van dié bedrywe moet die raad uit deskundiges bestaan, en om dieselfde rede moet dit ook 'n betreklike klein liggaam wees. In die geval van die Suid-Afrikaanse nywerheidskorporasies is die ledetal dan ook gemiddeld 5-7. By Eskom is dit nog laer, nl. van 3-5, terwyl die direksie van Foskor slegs uit 4 lede bestaan.<sup>9)</sup>

Die verdere bespreking van die bestuursraad kan gevoeglik onder die volgende hoofde geskied.

1. Aanstelling van Raadslede.

Algemeen word erken dat die uitvoerende mag die aangewese orgaan vir die aanstelling van die lede van die raad van 'n korporasie is.<sup>10)</sup> In ooreenstemming hiermee word die bevoegdheid om lede van die raad te benoem in die stigtingswette van die Suid-Afrikaanse korporasies aan die Goewerneur-Generaal toegeken. "Goewerneur-Generaal" moet in hierdie verband verstaan word as die

• Goewerneur ....55/..

---

8) Lincoln Gordon: The Public Corporation in Great Britain; London, 1938; p.7,80.

9) Volledige bespreking van die grootte van die raad by M.H.H.Louw: t.a.p., p.169.

10) M.H.H. Louw: t.a.p., p.162.

Goewerneur-Generaal-in-Rade. In die praktyk beteken dit die Kabinet. Die nie-statutêre korporasies, Sasol en Foskor, vorm ook in hierdie opsig die uitsonderings deurdat hulle direksies deur die Minister van Ekonomiese Sake benoem word. As oorblyfsel van die vroegere reëling toe n private saak die vervaardiging van brandstof sou onderneem het, moet die aanstelling in die geval van Sasol op advies van die Raad vir die Vloeibare Brandstof- en Olienywerheid geskied. Dié van Foskor geskied in oorleg met die N.O.K., die enigste aandeelhouer.

Benoeming deur die uitvoerende mag hou egter die gevaar van persoonlike en partypolitieke begunstiging in. Daarom vind ons in enkele gevalle voorsiening vir maatreëls om hierdie misbruike te beteuel. Die name van die lede van die raad van die Landbank moet byvoorbeeld ná benoeming voor die parlement gelê word, terwyl die Minister die bevoegdhede van die voorsitter en onder-voorsitter van die S.A.U.K. vir hulle ampte moet verduidelik. Hierdie is egter uitsonderings, en sodanige vereistes geld nie by een van die nywerheidskorporasies nie.

Die Yskor- en N.O.K.-wet magtig private aandeelhouers om verteenwoordigers op die raad te benoem. Dit word egter tot die minderheid beperk, nl. 3 uit 7. Betekenisvol is ook die feit dat in die geval van Klipfontein (die jongste statutêre korporasie) die bepaling lui dat die Minister die verteenwoordigers van die private aandeelhouers sal aanstel uit n paneel wat deur hulle genomineer word. Dit toon die neiging om die mag van private aandeelhouers te beperk.

Die voorsitter van die raad word ewe-eens deur die Goewerneur-Generaal benoem. In die geval van Yskor en die N.O.K. word bepaal dat die voorsitter een van die regeringsverteenvoerders moet wees. Die onder-voorsitter word deur die raad self gekies. Volgens die Yskor-wet het

die verteenwoordigers van die private aandeelhouders die reg gehad om een uit hulle geledere as onder-voorsitter aan te wys.<sup>11)</sup>

Die direkteure kan self plaasvervangers benoem, met goedkeuring van die raad. Regeringsverteenwoordigers moet ook die goedkeuring van die Minister verkry. In die geval van Eskom benoem die Goewerneur-Generaal ook die plaasvervangers, indien nodig.

## 2. Bevoegdheids en Diskwalifikasies.<sup>12)</sup>

Die korporasie is die gebied vir die deskundige. Daarom dat die raadslede, sommige altans, oor tegniese kennis moet beskik, maar ook oor kennis van administrasie en finansies. Die suiwer tegnikus kan n goeie amptenaar wees, maar vir die raadslid word n wyer vorming verlang.

In sommige gevalle word die bevoegdheids in die stigtingswet aangedui. Sodanige aanwysing kan waardevol wees deurdat dit die gevaar van politieke aanstellings kan help beteuel.

Die Yskor-wet bevat geen bepaling t.o.v. die bevoegdheids van direkteure nie. Die Klipfontein-wet erken die wenslikheid van tegniese kennis deur te vereis dat een lid in die nywerheidskeikunde onderlê moet wees. Die N.O.K. en Eskom vereis kennis van handel en administrasie, terwyl laasgenoemde die tegniese aspek erken deur die byvoeging dat kennis van die elektrisiteitsbedryf ook wenslik is.

In die reël word ook bepaal watter omstandighede n

persoon .... 57/...

---

11) Deur die omskepping van die B-aandele van private aandeelhouders tot voorkeur-aandele geld hierdie reëling natuurlik nie meer nie.

12) Volledige bespreking by M.H.H. Louw: t.a.p., p.200 et seq.

persoon onbevoeg maak om as raadslid te dien.<sup>13)</sup> Daar is hoofsaaklik twee.

Eerstens: Lede van die Volksraad, Senaat en Provinsiale Raad word uitgesluit. Dit is n bepaling in die Yskor-, N.O.K.- en Klipfontein-wet; Eskom bevat geen bepaling in hierdie verband nie. Verskillende redes kan vir hierdie uitsluiting aangevoer word. Daar is die gevaar dat die onderneming in die politiek gesleep sal word; ook behoort die lede van die wetgewende orgaan onafhanklik te bly met die oog op die beheer wat hulle moet uitoefen.

In Engeland is in die geval van die "Forestry Commission" (gestig in 1919) die proefneming gedoen om n lid van die parlement op die raad te benoem, blykbaar om as skakel te dien. Hierdie reëling is egter nie by die latere korporasies herhaal nie, en deur n wysiging van die stigtingswet in 1945 het dit ook by die "Commission" verdwyn.

Tweedens: Persone wat by konkurrerende ondernemings belang het. Bepalings hieromtrent word in die Eskom-, Yskor- en Klipfontein-wet gevind.

Die Eskom- en Klipfontein-wet noem ook ander gronde wat n persoon onbevoeg vir ampsbekleding maak, soos byvoorbeeld indien hy insolvent raak of kranksinnig of skuldig bevind word aan n misdryf en, sonder die keuse van n boete, tot gevangenisstraf veroordeel word. Dit is in hooftrekke ook die omstandighede wat volgens Art. 68 bis van die Maatskappywet as diskwalifikasie vir direkteure van n maatskappy geld.

3. Voorwaardes van Ampsbekleding.

- (a) Ampsduur: Raadslede word nie vir n onbepaalde diensteryn ....58/...

---

13) Volledige bespreking by M.H.H. Louw: t.a.p., p.230

dienstermyn aangestel nie.<sup>14)</sup> In die geval van die lede van die Elektrisiteit-voorsieningskommissie word die ampsduur deur die Goewerneur-Generaal ten tyde van aanstelling bepaal. Die ander stigtingswette van die korporasies stel n sekere tydperk, wat van 3 tot 5 jaar wissel, vas.

Die Klipfontein-wet bepaal: solank dit die Goewerneur-Generaal behaag, maar hoogstens 3 jaar. Hierin moet n poging gesien word om van ongewenste lede ontslae te kan raak. Naas die gevaar van politieke aanstellinge is daar ook die moontlikheid dat rade onwillig kan wees om die regeringsbeleid uit te voer. Gedurende die afgelope dekade het die aksent van die onafhanklike karakter van die korporasies verskuif na hulle funksie om as werktuie vir die uitvoering van die regeringsbeleid te dien. Die samestelling van die raad moet dit moontlik maak.

(b) Besoldiging en ander Voorwaardes. Die besoldiging geskied nie volgens n vaste skaal nie, maar word by aanstelling deur die Goewerneur-Generaal vasgestel. Die N.O.K. is in hierdie opsig n uitsondering, deurdat die vasstelling deur die Minister geskied.

Die Yskor-wet bepaal dat die besoldiging van die direkteure wat private aandeelhouders verteenwoordig, by regulasie vasgestel word, d.w.s. deur die raad, met goedkeuring van die Minister.

Ander voorwaardes van ampsbekleding, d.w.s. afgesien van besoldiging, van die N.O.K.-direkteure word ook by regulasie bepaal, wat in hierdie geval beteken dat dit deur die aandeelhoudersvergadering, met goedkeuring van die Minister, gedoen word.

By..... 59/...

---

14) Die Kommissie van Onderzoek na Uitsaaidienste het in sy verslag die buitengewone voorstel gedoen dat die lede van die beheerraad van die S.A.U.K. permanent aangestel moet word tot op 65-jarige leeftyd (U.G. 25 - 1948, par. 28).

By hierdie korporasies het die parlement dus nie seggenskap oor die besoldiging van lede van die raad nie. Die S.A.U.K. is n uitsondering op hierdie beginsel deurdat die besoldiging in die wet bepaal word.<sup>15)</sup> By sommige na-oorlogse korporasies in Brittanje is dit n vereiste dat die Minister n staat van die besoldiging van die raadslede voor die parlement moet lê.

#### 4. Voltydse of Deeltydse Lede?

n Vraag wat i.v.m. die samestelling van die raad ooreweging verdien, is of die lede in voltydse of deeltydse hoedanigheid moet dien. By die aandele-maatskappy is laasgenoemde gebruiklik: die raad van direkteure bepaal slegs die beleid terwyl die bestuur en administrasie by n amptenaar, die algemene bestuurder, berus - in sommige gevalle ook wel by n besturende direkteur. Die vraag is nou of hierdie gebruik gehandhaaf moet word, of moet dit (soos ander aspekte) gewysig word om by die korporasie as openbare onderneming te pas. n Verdere vraag is: indien ten gunste van n deeltydse raad beslis word, moet die posisie van die voorsitter ook onveranderd gelaat word, of moet hy hoof-uitvoerende beampete word?

Voltydse diens het natuurlik die voordeel van onverdeelde aandag en lojaliteit, maar aan die anderkant hou dit die gevaar in van enge deskundigheid en partydigheid, selfs burokrasie. Die algemene beskouing is daarom dat dit alleen by hoogs-tegniese onderneminge, wat weinig aanraking met die publiek meebring, pas. Origens moet die deskundigheid liewer deur die amptenare van die onderneming verkry word, en moet daar voorsiening vir deeltydse lede wees. Deur hulle kontak met buite-belange behoort hulle oor meer visie te beskik; hulle staan meer onafhanklik en onpartydig en .....60/...

---

15) Wet No.22 van 1936, art. 5.

en behoort in sekere gevalle n beter oordeel te kan vel; hulle kan ook beter beheer uitoefen deurdat sake voor hulle as't ware geregverdig moet word. Daar is natuurlik die nadeel dat hulle weens gebrek aan kennis nie genoegsame invloed kan uitoefen nie.

Die algemene opinie skyn ten gunste te wees van n raad wat oorwegend uit deelydse lede bestaan, met die funksie om die beleid te bepáal en as skakel tussen die onderneming en die publiek te dien. Met die oog op die nodige leiding behoort een of meer lede voltyds te wees, die voorsitter of n besturende direkteur. Die presiese samestelling en verhouding sal deur die praktyk en die aard van die onderneming bepaal word. Die Elektrisiteit-voorsieningskommissie en die Uitsaai-korporasie lewer in hierdie verband goeie voorbeelde: eersgenoemde is n klein liggaam met een of meer voltydse lede, laasgenoemde n groter liggaam van deelydse lede.

Die ander korporasies weerspieël min of meer dieselfde toestand as Eskom, nl. dat ten minste een lid voltyds is. Klipfontein en Sasol het elk n voltydse besturende direkteur; by die N.O.K. kan die voorsitter ook as besturende direkteur optree, wat tans die geval is. Die Yskor-wet maak vir die aanstelling van n besturende direkteur voorsiening, iets wat egter nie gebeur het nie. Sy voorsitter kan vir praktiese doeleindes as n voltydse lid beskou word.

### III. KAPITAAL.

Die vernaamste voordeel van die korporasie bo die departementele onderneming is in die feit geleë dat dit as regspersoon oor selfstandige eiendomsreg beskik. Die besit van n eie vermoë is een van die belangrikste faktore wat vryheid van optrede verseker. Sonder finansiële selfstandigheid ....61/..

selfstandigheid kan n onderneming kwalik as n volwaardige korporasie gereken word. Sommige skrywers beskou dit selfs as die kernverskil tussen n staatsdepartement en n korporasie.

n Onderneming wat vir sy fondse van toekennings deur die parlement afhanklik is, word op meer as een manier gekortwiek: die toekennings is onseker, die onderneming is aan politieke wisselvallighede onderworpe, en dit bring oormatige beheer, wat die ondernemingsgees demp.

Handels- en nywerheidskorporasies moet met die oog op langtermyn-beplanning sekerheid van kapitaalbeskikking hê; en hulle moet toegelaat word om reserwefondse op te bou. Daarom moet hulle op n ander wyse van kapitaal voorsien word, naamlik op die wyse van die gewone maatskappy. Gevolglik vind ons dat hulle, soos ander entrepreneurs, self hulle fondse op die kapitaalmarkt moet verkry deur die uitgifte van effekte en/of skuldbriewe, of deur die uitreiking van aandele. Maar juis hierdeur is daar maatreëls nodig om te voorkom dat die onderneming onder private beheer sal geraak. Die gevaar bestaan natuurlik nie indien slegs skuldbriewe uitgereik word, want die houers van hierdie soort sekuriteit besit nie stemreg nie. Indien die kapitaal egter deur aandele-uitgifte gevind word, moet die staat ten minste die meerderheid opneem, of op n ander wyse die meerderheidstem behou. By die Suid-Afrikaanse nywerheidskorporasies is dit deur die stelsel van A- en B-aandele gedoen. Eersgenoemde, wat die beheer verseker (ten spyte van die feit dat dit in die reël die minderheid is), word vir die staat gereserveer.

Hierby kom ook die uitskakeling of beheer van die winsmotief. Art. 10(4) van die Elektrisiteitswet bepaal byvoorbeeld dat die Kommissie se ondernemings op die

grondslag van geen wins of verlies moet werk nie. In die geval van die aandele-korporasies word n maksimum dividend bepaal, wat nie sonder goedkeuring van die Goewerneur-Generaal (N.O.K.) of die Minister (Klipfontein) verhoog mag word nie.<sup>16)</sup> Die bedrag wat na die dividendverklaring oorbly, moet ter verlaging van die prys van die onderneming se produkte aangewend word.<sup>17)</sup>

Yskor lewer in hierdie verband nog n interessante voorbeeld. Gedurende die tien jaar 1938-1947 is, ooreenkomstig art.9(a), n dividend van 6% verklaar. Omdat die bedoeling met die stigting van die korporasie die ontwikkeling van nywerhede deur die voorsiening van goedkoop staal was, is die Raad deur wysigingswet No.20 van 1947 gemagtig om die B-aandele wat in die besit van die publiek was, in kumulatiewe voorkeuraandele om te skeep. Dié sou dan n vasgestelde dividend van  $7\frac{1}{2}\%$  ontvang, terwyl die staat hom met  $4\frac{1}{2}\%$  persent op sy aandele sou vergenoeg - volgens berekening die koste om die fondse vir sy aandele te bekom. Sedertdien hou die staat alle A- en B-aandele; die aandele in besit van private persone is voorkeur-aandele!

By Foskor is weer n ander metode aangewend. Die onderneming is as private maatskappy gestig, met die regering (via die N.O.K.) as enigste aandeelhouer. Daar is dus nie private aandeelhouers wat vir dividende in aanmerking geneem moet word nie.

Terwille van finansiële outonomie is in Engeland voorkeur aan die verkryging van kapitaal deur skuldbriefuitgifte gegee. Soos op die Europese vasteland is in Suid-Afrika die gemengde vorm verkies, d.w.s. die kapitaal word deur aandele gevind, n gedeelte waarvan aan die publiek

uitgereik ....63/..

---

16) Yskor: art.9(a), (b); N.O.K.: art.16; en K.O.P.: art.17(a), (b).

17) Yskor: art.9(c), K.O.P.: art.17(b).

uitgereik word. By die jongste twee korporasies is egter hiervan afgewyk, deurdat die regering (deur die N.O.K.) die enigste aandeelhouer is.

Behalwe aandele-kapitaal besit die korporasies in die reël ook leningskapitaal. Hierdie twee vorme van kapitaal-verkryging sal nou agtereenvolgens bespreek word.

(a) Aandelekapitaal.

By die gemengde korporasies word van 'n stelsel van A- en B-aandele gebruik gemaak. Eersgenoemde, wat deur die Goewerneur-Generaal ten behoewe van die staat gehou word, verseker die beheer oor die onderneming en kan slegs deur 'n wet van die parlement verhandel word. Die Goewerneur-Generaal word t.o.v. B-aandele wat deur hom gehou word, as 'n private aandeelhouer beskou.

Ter illustrasie kan na Yskor, die N.O.K. en Klipfontein verwys word.

(i) Yskor: Ooreenkomstig art.7(i) van die stigtingswet was Yskor se aanvangskapitaal £3,500,000, wat in 500,000 A- en 3,000,000 B-aandele van £1 elk verdeel is. Van laasgenoemde is slegs 219,636 deur die publiek opgeneem.

Volgens art.7(2) is die korporasie tans gemagtig om met goedkeuring van die Goewerneur-Generaal sy kapitaal te vermeerder deur die uitgifte van hoogstens 24,000,000 bykomende B-aandele van £1 elk. In plaas van B-aandele kan ook voorkeur-aandele uitgegee word. Ten opsigte van die aandelekapitaal is die posisie tans soos volg:

Nominale Kapitaal.

500,000 A-aandele van £1 elk:	£500,000
27,000,000 B- (of voorkeur-) aandele £1 elk:	£27,000,000
	<hr/>
	£27,500,000

Uitgereikte Kapitaal (Ten volle opbetaal).

500,000 A-aandele van £1 elk:	£500,000
24,680,364 B-aandele van £1 elk:	£24,680,364
219,636 7½% kumulatiewe voorkeur-aandele van £1 elk:	£219,636
	<hr/>
	£25,400,000

Daar .....64

Daar is dus nog 2,100,000 B-aandele in reserwe (of 'n gelykstaande aantal voorkeur-aandele) wat met goedkeuring van die Goewerneur-Generaal geskep en uitgereik kan word.

(ii) Die Nywerheid-Ontwikkelingskorporasie: Volgens art. 12(i) van sy stigtingswet bestaan die aandelekapitaal van die N.O.K. uit £5,000,000, verdeel in:

500,000 A-aandele van £1 elk  
4,500,000 B-aandele van £1 elk.

Die volle bedrag is deur die Unie-regering opgeneem.

Volgens art. 12(9) kan die raad, met die goedkeuring van 'n aandeelhoudersvergadering, die aandelekapitaal vermeerder indien nodig. Dit het in 1951 gebeur, toe dit met die oog op die finansiering van Sasol tot £8,000,000 verhoog is deur die uitgifte van 3,000,000 nuwe aandele van £1 elk.

(iii) Die Klipfonteinse Organiese Produktkorporasie: Volgens art. 12 van Wet No.40 van 1950 het die K.O.P. 'n gemagtigde aandelekapitaal van £3,000,000 wat verdeel is in:

2,000,000 A-aandele van £1 elk  
1,000,000 B-aandele van £1 elk.

Die B-aandele, wat tot op datum nog nie uitgereik is nie, sal aan fabrikante wat onderneminge op die industriële gebied van die Korporasie oprig, aangebied word, en nie aan die publiek nie. Dit is 'n nuwigheid.

Die bedrag wat deur die Staat in die onderneming tot sy omskepping tot korporasie belê is, is omgesit in A-aandele ter waarde van £1,500,000. Die orige 500,000 A-aandele kan wanneer nodig uitgereik word.

(b) Leningskapitaal.

By-Eskom vind ons 'n navolging van die Britse metode van kapitaalverkryging, nl. deur die uitgifte van skuld-briewe i.p.v. aandele. Tot 31 Desember 1950 is 'n bedrag van £59,000,000 op hierdie wyse deur die onderneming gevind.

Hierdie .....65/..

Hierdie afwyking moet waarskynlik uit die feit dat elektrisiteitsvoorsiening n utiliteitsdiens is, verklaar word. Soos bekend, word aan skuldbriefhouers n vasgestelde rentekoers betaal. Dié is gewoonlik laer as die persentasie wat aandeelhouers aan dividende verwag. Op dié wyse pas skuldbriewe beter by n onderneming wat verwag word om nie op n winsgrondslag te funksioneer nie.

n Nadeel van hierdie metode is egter dat die onderneming in tyd van ekonomiese slapte swaar kan kry om sy finansiële verpligtinge na te kom. Aangesien daar egter n standhoudende vraag na die dienste van utiliteitsonderneminge is, is hierdie moontlikheid by elektrisiteitsvoorsiening nie n baie groot gevaar nie.

Die aandeel-korporasies word in die reël toegelaat om hulle kapitaal deur lenings (by wyse van skuldbrief-uitgifte) aan te vul. Laasgenoemde word meestal tot n sekere persentasie van eersgenoemde beperk.

Volgens art. 14 van sy stigtingswet kan die Klipfonteinse onderneming obligasies uitgee, met n maksimum looptyd van 40 jaar, tot n bedrag van 40 persent van die opbetaalde aandeel-kapitaal. Die N.O.K. beskik, kragtens art. 4(f) van Wet No.22 van 1940, oor dieselfde bevoegdheid. Sonder goedkeuring van n aandeelhouersvergadering mag die geleende bedrag egter nie driekwart van die uitgereikte kapitaal oorskry nie. In die geval van Yskor magtig art. 10 (1) die Korporasie om, met goedkeuring van die Goewerneur-Generaal, skuldbriewe tot n bedrag van hoogstens £1,500,000 en teen n rentekoers van hoogstens 5½ persent per jaar uit te gee. Art. 10 bis maak vir die aangaan van verdere lenings, met goedkeuring van die Goewerneur-Generaal, voorsiening. Saam met die voorafgaande mag dit nie 40 persent van die opbetaalde aandeel-kapitaal oorskry nie.

Daar is ook voorsiening vir tydelike lenings. In afwagting van die uitgifte van aandele of skuldbriewe kan 'n bedrag (hoogstens dié van die voorgenome uitgifte) van 'n bank of elders geleen word.

Daar is reeds na die nuwe metode van kapitaalvoorsiening van die jongste twee korporasies, Sasol en Foskor, verwys, nl. deur 'n ander korporasie, die N.O.K. Sasol se benodigde kapitaal van £18,000,000 sal soos volg deur die N.O.K. voorsien word:

1. Deur die vermeerdering van sy aandele-kapitaal van £1,000,000 tot £7,000,000.
2. Deur die verskaffing van £11,000,000 leningskapitaal.

Sasol en Foskor is dus filiale maatskappye van die N.O.K., en laasgenoemde sal hulle enigste aandeelhouer wees.

Dis interessant om daarop te let dat dieselfde metode by die Britse „Iron and Steel Corporation“ (die jongste van die genasionaliseerde nywerhede) gevolg is. Die vorige maatskappye (private ondernemings) is behou, berus nog op hulle Akte van Oprigting en Statute en word onder die bepalinge van die Maatskappywet bestuur, maar die „Iron and Steel Corporation“ is hulle enigste aandeelhouer.<sup>18)</sup>

(e) Finansiële Steun deur die Staat.

Daar is nog 'n belangwekkende ontwikkeling op hierdie gebied. Tot die jongste oorlog het die staat, in Suid-Afrika sowel as Engeland, afsydig teenoor die kapitaalvoorsiening van die korporasies gestaan. Daar is slegs tydelike hulp, in die vorm van 'n voorskot, verleen. Eskom het byvoorbeeld £8,000,000 as aanvangskapitaal ontvang, terugbetaalbaar teen 'n rentekoers van effens oor die 5%. Dit was ongetwyfeld tot die onderneming se voordeel in sy kinderjare. Hierdie voorskot is in 1933-34 deur die uitgifte van plaaslik geregistreerde effekte afgelos.

n ..... 67/..

18) D.N. Chester: „Organisation of the Nationalised Industries“; The Political Quarterly, Vol. XXI (1950), Number 2, p. 127-128.

n Dergelike reëling bestaan ook in die geval van onkonomiese ondernemings. Die parlement kan naamlik aan die Kommissie n voorskot toeken, wat terugbetaalbaar is as die onderneming die stadium van winsgewendheid bereik het.

Met die na-oorlogse beskouing dat die korporasies nie outonome instellinge is nie maar werktuie om die staat se sosiaal-ekonomiese beleid uit te voer, het die staat n groter verpligting aanvaar, en wel om as bemiddelaar by die verkryging van kapitaal op te tree. Dit was nodig as in aanmerking geneem word dat hierdie onderneminge groot kapitaalbedrae benodig, wat nie spoedig n aantreklike wins lewer nie. Hierdie staatshulp het die vorm van n regeringswaarborg aangeneem, waardeur dit moontlik is om die nodige fondse teen n besonder gunstige rentekoers te verkry. Dit bied ook die voordeel dat die skuldbriewe vir belegging deur trustfondse gebruik kan word, iets wat andersins nie toelaatbaar is nie.

Yskor was die eerste korporasie in Suid-Afrika wat deur die nuwe beleid begunstig is. Deur Wet No.5 van 1950 is bepaal dat die Minister van Ekonomiese Sake, met goedkeuring van die Minister van Finansies, die rente en hoofsom van lenings wat aangegaan word, kan waarborg. Die bepaling is egter ingevoeg dat vir n waarborg bo £12,000,000 opnuut van die parlement goedkeuring verkry moet word. Onder hierdie waarborg is gedurende die vorige twee finansiële jare skuldbriewe ter waarde van £8,000,000 uitgereik. Ook die tydelike lenings kan op hierdie wyse gewaarborg word.

In 1951 het nog twee korporasies staatswaarborge ontvang: Eskom vir n buitelandse lening <sup>19)</sup> wat deur n ooreenkoms met die Internasionale Bank vir Heropbou en Ontwikkeling aangegaan is en waarvolgens n lening van 30 miljoen ..... 68/...

---

19) Dit is die eerste buitelandse lening deur n Suid-Afrikaanse korporasie.

miljoen dollar teen 4 persent per jaar vir twintig jaar beskikbaar gestel is; en volgens wysigingswet No.40 van 1951 kan lenings deur die N.O.K. tot 'n bedrag van £12,000,000 deur die regering gewaarborg word, met die oog op die finansiering van 'n olie-uit-steenkoolonderneming, d.w.s. Sasol.

Hierdie is nie heeltemal 'n nuwe gebruik nie maar 'n uitbreiding van 'n bestaande, vir groter bedrae. Art. 10 (2) van die Yskor-wet het byvoorbeeld bepaal dat die Goewerneur-Generaal die rente en hoofsom van 'n lening (by wyse van skuldbriewe) van hoogstens £1,500,000 kan waarborg. Dit het dus net t.o.v. die eerste skuldbrief-uitgifte gegeld, en was bedoel om die onderneming in sy aanvangstadium te steun.

Die na-oorlogse ontwikkeling vind 'n sterker weerklank in die K.O.P.-wet (No.40 van 1950). Art.14(2) bepaal dat die Goewerneur-Generaal die rente en kapitaal van skuldbrief-uitgifte (hoogstens 40 persent van die opbetaalde aandelekapitaal) kan waarborg, onderhewig aan die goedkeuring van die parlement. Soos in die geval van die onlangse waarborge aan Yskor, Eskom en die N.O.K. berus die waarborg by die parlement. Dit is in ooreenstemming met die tradisionele beginsel dat seggenskap t.o.v. finansiële verpligtinge by die parlement, en in besonder by die Volksraad, berus.

#### IV. SAMEVATTING.

Op grond van die samestelling van die raad en die wyse van kapitaalvoorsiening kan by die nywerheidskorporasies die volgende vorme onderskei word:

1. Die Elektrisiteit-voorsieningskommissie: Die kapitaal bestaan uitsluitlik uit leningskapitaal, wat deur skuldbrief-uitgifte van die publiek verkry word. Die staat dra dus nie tot die kapitaal by nie; tog stel die regering al .....69/..

al die lede van die Kommissie aan.

2. Yskor, die N.O.K. en Klipfontein: Die gemengde onderneming waar die kapitaal (deur die uitreiking van aandele) deur die staat en private persone of ondernemings verskaf word. Die raadslede word deur die twee groepe benoem.<sup>20)</sup>

3. Sasol en Foskor: Die staat is die enigste aandeelhouer (deur die N.O.K.).

Hierdie twee korporasies verskil ook deurdat e.g. n publieke en lg. n private maatskappy is. Foskor is in die vorm van n private maatskappy opgerig omdat daar geen voorname bestaan om aandele aan die publiek uit te reik nie.<sup>21)</sup> Die beheer van die onderneming sal dus, via die Nywerheidsontwikkelingskorporasie, geheel-en-al in die hande van die Regering bly.

Veral die tweede en derde groep verrai duidelik die verwantskap tussen die korporasie en die aandeelmaatskappy. Dit word ook in die stigtingswet van die tweede groep deur die volgende bepalings beklemtoon:

1. Dat die naam van die korporasie in die register van die Registrateur van Maatskappye ingeskryf moet word.--  
Yskor: art.1(3); N.O.K.: art.2(2); en Klipfontein: art.2(3).

2. Dat die aanspreeklikheid van aandeelhouers beperk is:-

Yskor ..... 70/...

---

20) Daar moet natuurlik onthou word dat die N.O.K. se B-aandele deur die staat opgeneem is; dié van Klipfontein is nog nie uitgereik nie. Yskor se B-aandele is tot voorkeur-aandele omgeskep, sodat die private aandeelhouers nie meer seggenskap t.o.v. die benoeming van direkteure het nie.

21) Die Maatskappywet, Wet No. 46 van 1926, art. 104.

Yskor: art.1(2); N.O.K.: art.13.<sup>22)</sup>

3. Waar die hoofkantoor van die korporasie gevestig is:-

Yskor: art.1(2); Klipfontein: art.2(2).

Verskil in behandeling word egter verseker deur die verklaring in elke wet dat die bepalings van die Maatskappywet nie op die korporasie van toepassing is nie, behalwe indien die Goewerneur-Generaal dit by wyse van 'n proklamasie in die Staatskoerant van toepassing maak. Op Sasol en Foskor is dit egter vanselfsprekend van toepassing.

Die voorafgaande toon dat daar t.o.v. die organisasie nog nie 'n vaste patroon ontwikkel het nie. Die verskeidenheid van metodes wat i.v.m. die stigting, samestelling van die raad en die kapitaalvoorsiening bestaan, is 'n duidelike bewys dat die korporasie nog in die stadium van ontwikkeling .....71/...

---

22) Die Klipfontein-wet (No.40 van 1950) bevat geen bepaling dat die aanspreeklikheid van die aandeelhouders beperk is nie, en ná die naam van die onderneming, "Klipfonteinse Organiese Produkte-korporasie", verskyn ook nie die woord "BEPERK" nie.

Dit is 'n gevolg van die feit dat toe die wetsontwerp oorspronklik in 1948 opgestel is, die regering en die raad van Klipfontein nie ten gunste van private aandeelhouders was nie. Die onderneming kon dus kragtens art. 21 van die Maatskappywet as 'n vereniging sonder winsbejag geregistreer word, en dus sonder byvoeging van die woord "Beperk" by sy naam.

Soos in hoofstuk II meegedeel, is die behandeling van die wetsontwerp tot 1950 vertraag. Intussen is van beleid verander en besluit om voorsiening vir B-aandele te maak (art.12(b) en art.13(3)). Volgens art.17(a) sou die betaling van 'n dividend tot 7½ persent beperk word.

Hierdie bepalings is duidelik in stryd met die beginsel van 'n vereniging sonder winsbejag - iets wat oor die hoof gesien is met die verandering van die wetsontwerp. M.i. behoort onder die huidige omstandighede die woord "Beperk" na die naam van die korporasie gevoeg te word en die wet behoort 'n bepaling te bevat dat die aanspreeklikheid van die aandeelhouders beperk is.

ontwikkeling verkeer, dat daar in verskeie opsigte nog geëksperimenteer word.

Ter afsluiting van hierdie hoofstuk moet die volgende waarskuwing uitgespreek word. By die verdere ontwikkeling van die staatsbeheerde korporasie moet een van die ewels van die aandelemaatskappy in die teenswoordige tyd vermy word, naamlik die neiging tot ineenskakeling van onderneminge deur die stelsel van moedermaatskappye ("holding companies") en ondergeskikte en filiaal-maatskappye. Hierdie stelsel lei tot die vorming van magsgroepe en bemoeilik die beheer -- iets wat nie met die karakter van 'n openbare onderneming versoen kan word nie.

Die stigtingswette van Yskor, die N.O.K en Klipfontein<sup>23)</sup> magtig hierdie korporasies om belange in maatskappye wat soortgelyke werk as hulle doen, te verkry. Yskor het volle gebruik hiervan gemaak en beskik vandag oor nie minder as tien ondergeskikte en filiaal-maatskappye nie. Onder die besef van die gevare van sodanige ontwikkeling is die verkryging van belange in ander maatskappye in die Klipfonteinwet aan die goedkeuring van die Minister onderhewig gestel. Ook in die V.S.A. is besef dat hierdie stelsel die oorsaak van misbruike kan wees. Sedert die aanname van die "Government Corporation Control Act" in 1945 kan ondergeskikte maatskappye deur die korporasies slegs met goedkeuring van die Kongres gestig word.<sup>24)</sup>

23) Wet No.11 van 1928: art.2(1)(g).  
Wet No.22 van 1940: art.4(b),(c).  
Wet No.40 van 1950: art.3(h),(m).

24) Marshall E. Dimock: "Government Corporations: A Focus of Policy and Administration"; The American Political Science Review, Vol.XLIII (1949), p.1152.

## HOOFSTUK IV.

### B E H E E R.

"How to bring managerial independence and public accountability into a working accord, so that neither efficiency nor necessary controls will be neglected, is the fundamental problem arising out of the operation of government corporations"<sup>1)</sup>

Hiermee is die fundamentele probleem i.v.m. die staatsbeheerde korporasie, dié van beheer, op kernagtige wyse gestel. Die korporasie is n half vreemde verskynsel in die demokratiese staat, en om dit in die raamwerk van hierdie staat te laat inpas, is ietwat van n probleem.

Deur die skepping van die korporasie is van die tradisionele organisasievorm van n openbare onderneming (die inskakeling onder n staatsdepartement of as munisipale onderneming) afgewyk. Terwille van die nodige vryheid van optrede is dit grotendeels buite bereik van die beheerorgane van die staat geplaas, want laasgenoemde is nie vir die beheer van handels- en nywerheidsonderneminge ontwikkel nie maar vir ander doeleindes. Maar dit het juis n beheervraagstuk geskep, want as openbare onderneming moet die korporasie aan n sekere mate van beheer onderworpe wees. Afwesigheid van openbare beheer sou in stryd met een van die grondbeginsels van die demokratiese staat wees. Thurston<sup>2)</sup> gaan selfs so ver om te beweer dat die vraagstukke wat as gevolg van die skepping van die korporasie ontstaan ....73/..

1) Marshall E. Dimock: "Government Corporations: A Focus of Policy and Administration"; The American Political Science Review, Vol. XLIII (1949), p. 1145.

2) John Thurston: Government Proprietary Corporations in the English-Speaking Countries; Cambridge (Mass.), 1937; p.215.

ontstaan het, meer is as dié wat opgelos is.

Met die toenemende belangrikheid van die korporasies het hierdie vraagstuk tans ook in Suid-Afrika aktueel geword. Die stadium is bereik dat hierdie aspek noukeurige aandag verdien.

### I) DIE NOODSAAKLIKHEID VAN BEHEER.

Die vraag mag wel gestel word of beheer van hierdie onderneminge noodsaaklik is, afgesien van die beginsel dat daar in die demokratiese staat beheer oor openbare onderneminge behoort te wees.

By herhaling is verwys na die noodsaaklike dienste wat die korporasies lewer: hulle bestuur sleutelnywerhede wat vir die nywerheidslewe, en as sodanig ook in die uitvoering van die regeringsbeleid, onmisbaar is. Daarom is hulle instandhouding en doeltreffende werking n openbare verantwoordelikheid.

Om hulle verpligtinge te kan nakom, is dit gewoonlik nodig om hulle met spesiale magte te beklee, wat in sommige gevalle selfs die toekenning van n monopolie insluit. Dit verg beheermaatreëls, om magmisbruik te voorkom, want ook op hulle is die gevleuelde woorde van Lord Acton van toepassing: „All power corrupts and absolute power corrupts absolutely". Die feit dat na een van die Suid-Afrikaanse korporasies in die Volksraad as „een van die diktature in die land" verwys is, toon dat die gevaar hier te lande ook geensins denkbeeldig is nie. Die noodsaaklikheid word ook treffend in die woorde van Reith gestel: „Absence of competition engenders slackness; out of privilege comes abuse".<sup>3)</sup> By private onderneming dien die winsmotief as die belangrikste .....74/...

---

3) Memorandum aan die Crawford-komitee van ondersoek na die Britse Uitsaaiwese; aangehaal deur R.H. Coase: British Broadcasting; London, 1950; p.49.

belangrikste stimulus tot doeltreffendheid. Terwyl dit by openbare onderneming uitgeskakel of beperk is, moet doeltreffendheid op n ander wyse verseker word, nl. deur beheer.

Befnvloeding deur politieke en ekonomiese magsgroepe is in die teenswoordige tyd n immer-aanwesige bedreiging vir openbare ondernemings. Deur die nodige beheer moet daarom verseker word dat die korporasies die landsbelang sal dien en nie as werktuie vir die bevordering van seksionele belange ingespan word nie.

↳ Deur die omvang van hulle kapitaalbelegging, produksie en werkverskaffing speel die korporasies n belangrike rol in die uitvoering van die regeringsbeleid. Dit vereis inskakeling by dié beleid. <sup>U</sup> Afsydigheid of teenkanting sal nie alleen die toepassing daarvan verydel nie maar ook ernstige politieke reperkussies hê. Met die teenswoordige idee van bepanning van die ekonomiese lewe is hierdie n allerbelangrikste oorweging. Hierby kan ook vermeld word dat die korporasies as sleutelnywerhede n belangrike rol in die regering se konjunktuurbeleid kan speel. Ook dit is n saak wat in die jongste tyd, met sy chroniese verskynsels van voorspoed en depressie, al meer beklemtoon word.

In Suid-Afrika is die openbare mening en staatsbeleid onder normale omstandighede sterk ten gunste van private onderneming. Om te sorg dat die korporasies nie buite hulle perke sal gaan en met private onderneming konkurreer nie, is n verdere rede vir beheer. Die beheer van die S.A. nywerheidskorporasies ten opsigte hiervan sal verder in die studie aangedui word.

In die bespreking van die Bemarkingswet - wysigingswetsontwerp in die Volksraad<sup>4)</sup> is ook nog op n saak .....75/...

---

4) Debate van die Volksraad, No.15 van 1951, Kol. 6,000-6,100.

saak gewys wat nie alleen op die bemarkingsrade van toepassing is nie maar ook vir die korporasies geld. Dit is dat hierdie liggame deur hulle optrede in botsing met die openbare mening kan kom en dat die publiek die regering daarvoor kan blameer. Die regering kan vanselfsprekend nie onverskillig teenoor so n moontlikheid staan nie; daarom dat dit deur die nodige maatreëls voorkom of beperk moet word.

n Laaste maar miskien die belangrikste rede is die finansiële. Die korporasies werk met groot bedrae staatsgeld, en ook van die publiek. In Suid-Afrika is dit in die geval van die nywerheidskorporasies alleen meer as £120,000,000. Dit is ondenkbaar, veral in die demokratiese staat, dat dit kan gebeur sonder dat daar verantwoording gedoen moet word.

Die voorafgaande stel die noodsaaklikheid van beheer bo alle twyfel. Die vraag is egter op watter wyse dit moet geskied. Kan dit volgens die tradisionele beheerstelsel van die demokratiese staat geskied? Of moet n nuwe tegniek, buite die bestaande stelsel, ontwerp word?

Om n antwoord op hierdie vrae te probeer vind, is dit nodig om eers aan te dui wat die bestaande stelsel is.

## II. DIE TRADISIONELE STELSEL VAN BEHEER IN DIE DEMOKRATIESE STAAT.

In die demokratiese staat berus die oppergesag en finale seggenskap by die volksverteenvoordigende wetgewende orgaan, wat in die geval van Suid-Afrika die parlement is. Die verantwoordelikheid vir die administrasie word aan n minister, as hoof van n departement, opgedra. Onder die Britse of kabinetstelsel is die minister verantwoording aan die parlement verskuldig.

Ten opsigte van die gewone werksaamhede van die

staat fungeer hierdie stelsel redelik bevredigend. Die parlement het deur die minister 'n kanaal vir die beheer van die administrasie; maar terselfdertyd dien die minister as buffer tussen die twee organe, want direkte inmenging van die parlement in die sake van die administrasie ondermyn die doeltreffende werkverrigting. Ook word magsmisbruik voorkom of beperk deurdat die minister aan die parlement verantwoording moet doen. Deur hierdie stelsel word dan gepoog om administratiewe doeltreffendheid met openbare verantwoordelikheid te verenig.<sup>5)</sup>

Ongelukkig is hierdie beproefde stelsel van die parlementêre demokrasie nie vir die beheer van handels- en nywerheidsonderneminge geskik nie, en wel om die volgende redes: (i) Die sake van hierdie soort onderneming vereis soms geheimhouding, wat vooraf-bespreking onwenslik maak. (ii) Die parlement beskik gewoonlik nie oor die nodige tyd en as liggaam van nie-deskundiges ook nie oor die bevoegdheid nie. (iii) Die prosedure van die staatsdiens, veral van die Tesourie en die Staatsdienskommissie, is omslagtig en onbuigsaam en pas nie by handelsonderneminge nie, terwyl die versigtigheid en strewe na uniformiteit nadelig vir ondernemingsgees en die algemene doeltreffendheid is.

As gevolg van hierdie ongeskiktheid is die korporasies aanvanklik feitlik buite die beheer van die gewone staats-organe geplaas en aan hulle 'n groot mate van vryheid toegeken. Die benaminge "staatsondersteunde" of "semi-outonome" korporasie weerspieël hierdie toestand. Die verantwoordelikheid van die minister onder wie se "beheer" dit geplaas is, was gering, terwyl die parlement se funksie tot die bepaling van die algemene beleid beperk is. Die voorlegging .....77/...

---

5) Terence H. O'Brien: British Experiments in Public Ownership and Control; New York, 1938; p.19.

voorlegging van verslae deur die korporasies aan die parlement was feitlik n formaliteit.

III. AANPASSING VAN DIE STELSEL BY DIE NUWE OMSTANDIGHEDE.

In die jongste tyd, veral sedert die oorlog (1945), is daar t.o.v. die beheer van die korporasies n duidelike kentering merkbaar. Tans val die nadruk nie op hulle selfstandigheid nie maar op die wenslikheid van beheer.

Vir die veranderde houding was veral twee faktore verantwoordelik: \Eerstens, die groter verantwoordelikheid van die staat t.o.v. die ekonomiese lewe en die idee van beplanning. As sleutelnywerhede het die korporasies belangrike werktuie vir die uityoering van die staatsbeleid geword en moes hulle by die algemene ekonomiese plan ingeskakel word.

Tweedens: die korporasies het finansieel van staatsteun afhanklik geword. Soos in die vorige hoofstuk aangedui, is die steun in Suid-Afrika in die vorm van n waarborg vir lenings gegee, waardeur die parlement en die regering medeverantwoordelik vir die skulde van die korporasies geword het. Vanselfsprekend moes dit tot die eis om meer seggen-skap in hulle sake lei.

Hierdie beweging is sowel in Suid-Afrika as die oorsese lande merkbaar. In die V.S.A. is die korporasies deur die „Government Corporation Control Act" van 1945 t.o.v. die beheer van hulle finansies en personeel met die staatsdepartement gelyk gestel.<sup>6)</sup> (Alleen die T.V.A. is vry van personeel-beheer). Ook die na-oorlogse Britse korporasies is aan strengere beheer onderworpe. Dieselfde geld vir Suid-Afrika. As gevolg hiervan staan die korporasies in hierdie lande veel nader aan die vooroorlogse Duitse onderneminge as voorheen. Laasgenoemde

was.....78/...

6) Marshall E. Dimock: t.a.p., p.1145, 1158, 1162.

was feitlik administratiewe organe, sonder selfstandige eiendomsreg.<sup>7)</sup>

Hierdie ontwikkeling het die vraagstuk van beheer besonder aktueel gemaak, en 'n poging is aangewend om die bestaande stelsel van beheer by die nuwe behoefte aan te pas. Hoe dit die posisie van die uitvoerende en wetgewende mag raak, sal vervolgens verduidelik word.

(a) Beheer deur die Uitvoerende Mag.

'n Belangrike gevolg van die staat se sosiaal-  
ekonomiese verpligtinge in die moderne tyd was 'n versterk-  
ing van die posisie van die uitvoerende teenoor die wet-  
gewende mag. Dit is tans 'n algemene verskynsel dat al  
meer sake vir behartiging aan die kabinet en die adminis-  
trasie opgedra word. Hieronder val ook die beheer van  
die korporasies, 'n saak wat omrede van sy tegniese aard  
moeilik deur die parlement behartig kan word. Wanneer  
die beheer t.o.v. Klipfontein en Sasol later bespreek word,  
sal blyk dat dié korporasies tans vir alle belangrike  
handelinge goedkeuring van die Minister moet verkry. Die  
ministeriële beheer strek selfs verder as net die ver-  
lening van goedkeuring: daar is aktiewe medewerking,  
veral t.o.v. beleidsformulering en die uitvoering van  
groot skemas. Die volgende verklaring van die Minister  
van Ekonomiese Sake i.v.m. Eskom stel dit duidelik:  
„Ek het die standpunt ingeneem dat ek graag geraadpleeg  
wil wees i.v.m. algemene vraagstukke van beleid .....  
Wanneer daar enige besondere vraag van beleid ontstaan,  
raadpleeg hy (die voorsitter) my, en wanneer nodig  
spreek hy my persoonlik“.<sup>8)</sup>

Terselfdertyd .....79/...

7) Lincoln Gordon: The Public Corporation in Great  
Britain; London, 1938; p.7.

8) Debatte van die Volksraad, No.5 van 1951, kol.1681:  
Tweede Lesing van die Wetsontwerp op die Lenings-  
ooreenkoms van die Elektrisiteit-voorsieningskommissie.

Terselfdertyd het die Minister dit duidelik gestel dat hy slegs vir groot vraagstukke verantwoordelikheid aanvaar en nie i.v.m. die ondernemings se administrasie nie. Die reëling i.v.m. die na-oorlogse korporasies in Engeland is só dat die minister voorskrifte aan die raad kan gee, nadat hy hulle vooraf geraadpleeg het.<sup>9)</sup> In die jongste wetgewing i.v.m. die korporasies in Suid-Afrika word ook bepaal dat die Minister van Finansies in geldsake geken moet word.

Dit was steeds 'n vraag hoe om die nodige koördinasie tussen die staatsdepartemente en die korporasies te bewerkstellig sonder om die selfstandigheid van laasgenoemde te veel aan bande te lê. Die oplossing is in Suid-Afrika gesoek in die benoeming van 'n amptenaar as verteenwoordiger van die minister op die raad van die korporasie. Dit het in 1944 begin met die bepaling in die wet van die Visseryekorporasie, art.5 (3)(b), dat een van die lede van die direksie 'n amptenaar van die Departement van Handel en Nywerheid moet wees. Dit is in 1950 met die stigting van die Klipfonteinse Korporasie herhaal. (Art.5 (i)(a). Hierdie reëling bestaan tans ook in die geval van Yskor en Sasol. Naas koördinasie van beleid en die verskaffing van deskundige inligting bied dit ook die voordeel dat dit die beheer deur die minister minder formeel maak. Deurdat die amptenaar die minister en nie die departement verteenwoordig nie, word inskakeling van die korporasie in die staatsadministrasie voorkom. Terloops mag vermeld word dat hierdie gebruik ook by die Amerikaanse korporasies bestaan, as gevolg van die feit dat hulle deur die staat

van ..... 80/...

---

9) Ernest Davies: "Ministerial Control and Parliamentary Responsibility of Nationalised Industries"; The Political Quarterly, Vol.XXI(1950), Number 2, p.152.

van kapitaal voorsien is. Die T.V.A. is egter n uitsondering.

Die groter seggenskap van die Minister in die sake van die korporasies skeep egter n nuwe vraagstuk. Volgens die kabinetstelsel is die minister aan die parlement verantwoordelik. Nou ontstaan die vraag: indien die mag van die minister uitgebrei word, moet dieselfde dan nie ook met dié van die parlement geskied nie? In die Volksraad is die saak so gestel: „At present they are all responsible to him (the minister); he is not responsible to anybody”.<sup>10)</sup> Die saak word, uit die oogpunt van die parlement, bemoeilik deur die informele betrekkinge tussen die minister en die korporasie: indien die minister nie verantwoordelikheid aanvaar nie, kan hy ook nie tot verantwoording geroep word nie. Dit bring ons tot n ondersoek van die beheer-funksie van die parlement. Dit is die eintlike vraagstuk i.v.m. die beheer.

(b) Beheer deur die Wetgewende Mag.

In die debatte in die Volksraad is in die jongste tyd herhaaldelik op meer seggenskap i.v.m. die sake van die korporasies aangedring.<sup>11)</sup> Daar is n toenemende

onwilligheid .....81/...

---

10) Debatte van die Volksraad, No.19 van 1951, kol.8805-8808. (Toespraak deur mnr. P.A. Moore).

11) Debatte van die Volksraad: (a) Deel 52 (Engelse uitgawe) kol.3767-3816: Mosie van mnr. J.H.Russell i/s Gedelegeerde Wetgewing. (20 Maart 1945).

(b) Deel 55, kol.2490-2501: Toespraak deur mnr. J.H. Russell (26 Feb. 1945).

(c) No.5 van 1950, kol.1619-1671: Tweede Lesing van die Yster- en Staalnywerheid-wysigingswetontwerp.

(d) No.5 van 1951, kol.1678-1702: Tweede Lesing van die Wetsontwerp op die Leningsooreenkoms van die Elektrisiteit-voorsieningskommissie.

(e) No.11 van 1951, kol.4109-4158: Tweede Lesing van die Wysigingswetsontwerp op die N.O.K.

(f) No.14 van 1951 (Engelse Uitgawe), kol.5773: Toespraak deur die Minister van Finansies.

(g) No.17 van 1951 (Engelse uitgawe), kol.7333-7339. Toespraak deur mnr. P.A. Moore.

(h) No.19 van 1951 (Engelse uitgawe), kol.8805-8808: Toespraak deur mnr. P.A. Moore.

onwilligheid te bespeur om hierdie instellinge van direkte en gereelde parlementêre beheer te onthef.

Die eis om meer seggenskap het veral op finansiële sake betrekking. Dit is verstaanbaar. Sedert die ontstaan van die parlementêre stelsel was die beheer van die openbare finansies nog steeds die funksie van die volksvertegenwoordigers. Von Mises stel dit baie duidelik: „Democratic control is budgetary control. The people's representatives have the keys of the treasury“<sup>12)</sup> Die ontwikkeling van die representatiewe stelsel in die moderne staat was trouens ten nouste met hierdie funksie verbonde.

As gevolg van hierdie algemeen aanvaarde beginsel berus die beheer oor die kapitaalvoorsiening van die korporasies by die parlement. Die bedrag aan aandelekapitaal word in die stigtingswet bepaal, en gevolglik kan n vermeerdering daarvan slegs deur n wet van die parlement geskied, n prosedure wat in die geval van Yskor herhaaldelik toegepas moes word.

Die reëling dat die N.O.K. sy kapitaal met die toestemming van sy aandeelhouers kan uitbrei, is duidelik n verkragting van hierdie beginsel van bewilliging van fondse deur die parlement. Die feit dat die N.O.K. in die eerste plek n finansieringskorporasie is en alleen by uitsondering self nywerhede onderneem, het waarskynlik iets met die saak te doen. Maar tans word twee ander korporasies, nl. Sasol en Foskor, deur die N.O.K. gefinansier - n ontwikkeling wat waarskynlik nie met die stigting van die N.O.K. voorsien is nie. Die gevolg is dat parlementêre beheer oor die kapitaalvoorsiening van die jongste twee korporasies uitgesluit is, en ook van dié

wat ....82/...

---

12) Ludwig von Mises: Bureaucracy; Glasgow, 1945; p.55.

wat nog op hierdie wyse gestig sal word. Ook Eskom tree buite hierdie beginsel op deurdadig dat dit slegs oor leningskapitaal beskik, wat met goedkeuring van die Goewerneur-Generaal uitgebrei kan word.

Magtiging om die lenings van die korporasies te waarborg geskied ook by wyse van 'n wet van die parlement. In die Klipfontein-wet word hierdie reg in duidelike taal gestel. Volgens art.14(2) kan die Goewerneur-Generaal die uitgifte van obligasies waarborg, „met dien verstande dat so 'n waarborg nie gegee word nie tensy dit by besluit van albei Huise van die Parlement goedgekeur word." Om die beheer te behou word die waarborg tot 'n sekere bedrag beperk; om verdere lenings te kan waarborg moet opnuut parlementêre goedkeuring verkry word.

In hierdie verband is daar ook nog die reëling dat daar t.o.v. die B-aandele van die korporasies wat deur die Goewerneur-Generaal gehou word, jaarliks 'n staat voor die parlement gelê moet word wat die aantal aandele aantoon en die transaksies wat t.o.v. hulle gedurende die voorafgaande boekjaar plaasgevind het.<sup>13)</sup>

In die parlement word in die jongste tyd voortdurend geprotesteer omdat daar, nadat die kapitaal en 'n waarborg verskaf is, nie voldoende beheer oor die besteding van die geld is nie. Veel kleiner rekenings, so word verklaar, word met die grootste sorg beheer, -maar in die geval van die korporasies bestaan dit feitlik nie. Die bedrae verskyn nie op die staat se rekenings nie, en gevolglik kan toesig oor die bestedings feitlik net n.a.v. die verslae van die korporasies wat in die parlement ter tafel gelê word, geskied.

Die ..... 83/...

---

13) Wet No.11 van 1928, art. 8(3)(a), (b); Wet No.40 van 1950, art.13(4)(a), (b).

Die onbevredigende van die toestand, uit die oogpunt van die parlement, is dat daar selfs n.a.v. die verslae nie voldoende beheer uitgeoefen kan word nie. Bespreking van die verslae kan tans feitlik net geskied deur vrae aan die minister te stel of bespreking tydens die behandeling van sy begrotingspos. Die beswaar is dat dit te sporadies is en nie genoegsame geleentheid bied nie. Die verslae verskaf ook nie altyd genoeg besonderhede nie, terwyl die ontleding van die finansiële state deskundige kennis verg.

Om hierdie gebreke uit te skakel en doeltreffende parlementêre beheer moontlik te maak is in die loop van die besprekings in die Volksraad i.v.m. hierdie saak interessante voorstelle gedoen. Daar is gepleit om geleentheid vir n volledige debat deur een dag tydens die sitting vir die bespreking van korporasiesake af te sonder, min of meer na die voorbeeld van die debatte wat tans in die Senaat plaasvind n.a.v. die beleidsmosie van n minister.

n Verdere voorstel is die daarstelling van n Gekose Komitee vir Korporasies, na die voorbeeld van die Gekose Komitee op Spoorweë en Hawens en die Gekose Komitee vir Openbare Rekeninge; of laasgenoemde kan in twee afdelings verdeel word: een deel vir Staatsrekeninge en een deel vir korporasies en die landbou-beheerrade. (Laasgenoemde se rekenings word vanaf 1946 na die Gekose Komitee verwys). Die argument is dat die Gekose Komitee tog die masjinerie is wat deur die parlement daargestel is vir die behoorlike beheer van uitgawes. Dit maak nie alleen deskundige ondersoek moontlik nie maar bied ook aan die korporasies die geleentheid om hulle kant van die saak te stel.

Tot dusver het van hierdie voorstelle nog niks tereg gekom nie. Daar is aangevoer dat die tyd van die parlement reeds so beperk is dat geleentheid vir n volledige

bespreking kwalik afgestaan kan word; ook is die lede van die Volksraad reeds met komiteewerk oorlaai. Hierdie is egter praktiese besware wat nie baie swaar weeg nie. Uit die besprekings in die Volksraad blyk dat die lede die saak as dringend aanvoel, en daarom kan verwikkelinge in die aangeduide rigting in die nabye toekoms verwag word.

Hoe noodsaaklik beheer deur die parlement ook al is, moet dit binne perke geskied. Daar is tereg gewaarsku: "If once the Parliamentary question is given free play over the whole field of activity of a nationalised industry; half the advantage of having a public corporation rather than a Government department will be lost".<sup>14)</sup> Daar moet besef word dat parlementêre beheer in sy wese retrospektief is. Die parlement is nie by magte om n onderneming voortdurend en gelyktydig te beheer nie - iets wat op „bestuur“ i.p.v. „beheer“ sou neerkom. Dit is op grond van hierdie oorweging dat die neiging tans in Engeland bestaan om die bespreking van korporasie-sake deur die parlement tot eenmaal per jaar te beperk, en wel n.a.v. die verslae wat hulle voorlê.<sup>15)</sup>

Die beheer moet ook tot beleidsake beperk bly. Dit is een van die redes waarom daar tans nog onwilligheid bestaan om meer geleentheid vir bespreking af te staan. Die bespreking van die beleid kan tydens die behandeling van die begrotingspos van die minister geskied. Daar is tereg verklaar dat dit n kwade dag sal wees as die parlement hom met die administrasie van die korporasies inlaat. Dan onderneem hy werk waarvoor hy nie bevoeg is nie; en dan word ook die bestaansgrond van die korporasie weggeneem.

Oormatige .....85/...

---

14) The Political Quarterly, Vol.XXI(1950), Number 2, p.110.

15) A.B. Levy: Private Corporations and Their Control; London, 1950; p.276 et seq.

Oormatige beheer kan ook die korporasie in te noue kontak met die parlement bring, en daarmee binne die politieke sfeer betrek.<sup>16)</sup> Indien dit gebeur, sal die stigting van Sasol en Foskor (buite die parlement om) ten volle geregtig wees.

Dit sou onjuis wees om volgens die teenswoordige stand van sake te beweer dat 'n vaste en bevredigende formule vir die beheer van die staatsbeheerde korporasie deur die parlement en die uitvoerende mag (en hulle onderlinge verhouding t.o.v. die saak) gevind is. Die eksperimentele stadium is nog nie agter die rug nie en veranderinge in die toekoms is nie uitgesluit nie. Aan die anderkant sal dit voorbarig wees om in die lig van die bestaande ervaring tot die gevolgtrekking te geraak dat bevredigende beheer van die korporasie ingrypende konstitusionele wysigings noodsaaklik maak.

Weens die tegniese aard van hierdie soort onderneming kan met redelike veiligheid voorspel word dat die beheer ook in die toekoms hoofsaaklik by die uitvoerende mag sal berus. Die parlement sal homself tevrede moet stel met die wete dat sake-doeltreffendheid 'n inkorting van demokratiese beheer onvermydelik maak. Laasgenoemde sal nie veel verder as seggenskap oor die bewilliging van fondse en die algemene beleid kan strek nie. ✓

#### IV. DIE ONTWIKKELING VAN 'N EIE BEHEERTEGNIK.

Indien die maatreëls vir die beheer van die Elektrisiteit-voorsieningskommissie (1922) met dié van die Klipfonteinse Organiese Produktekorporasie (1950) vergelyk word, is daar 'n opvallende verskil. Dis duidelik dat daar in die byna dertig jaar wat sedert die stigting van ..... 86/...

---

16) Debate van die Volksraad, No.5 van 1950, kol.1630.  
(Toespraak deur mnr. Harm Oost.)

van eersgenoemde verloop het, 'n nuwe plan vir die beheer van hierdie soort onderneming ontwikkel is.

' Eskom was duidelik 'n eksperiment - nie in dié sin dat 'n nuwe metode van beheer aangewend is nie, maar deurdát gepoog is om die nuwe soort onderneming op die gebruikelike wyse te beheer. Weens die aard van die onderneming kon die beheer nie alles in die hande van die parlement gestel word nie. Dit moes elders geplaas word. Om 'n minister met soveel mag te beklee was op daardie tydstip nog 'n vreemde idee, met die gevolg dat die verantwoordelikheid aan die Goewerneur-Generaal opgedra is.

Naas die aanstelling en ontslag van die lede van die Kommissie is die Goewerneur-Generaal ook vir die volgende verantwoordelik gestel: magtiging vir kapitaal-uitbreiding, goedkeuring vir die stigting van 'n reserwefonds en belegging daarvan in sekuriteite; aanstelling van ouditeure; uitvaardiging van regulasies; goedkeuring vir die oornome van ander ondernemings deur die Kommissie; die finale beslissing in geval die Kommissie van sy onderneminge aan ander liggame wil oordra.

Die parlement het 'n redelike mate van erkenning gekry, selfs onnodige, want naas die gewone verslae moet ook die volgende ter tafel gelê word:

1. Verslae van die Kommissie met betrekking tot die oprigting of verkryging van ondernemings waarvoor om 'n lisensie aansoek gedoen word. (Art. 5(2)).
2. Regulasies wat deur die Kommissie i.v.m. die uitgifte van sekuriteite opgestel word. (Art.23(2), (3) van die Bylae).

Vreemd, in vergelyking met die latere reëlings, is ook die erkenning wat aan die regspraak verleen word.

Art. 17(2) bepaal dat die Minister van n hoërhof<sup>17)</sup> n bevel kan verkry wat die Kommissie by weiering sal verplig om die bepalings van die wet uit te voer. Hieruit en ook uit ander bepalings blyk dat daar nie slegs aan die beheer van die onderneming gedink is nie maar ook aan sy beskerming teen moontlike misbruik van die beheermagte. Dit beklemtoon ook sy vryheid van direkte ministeriële beheer.

n Opvallende verskil tussen die stigtingswet van Eskom en dié van latere korporasies is die omvattendheid en volledigheid van sy bepalings, blykbaar in n poging om alle willekeur uit te skakel. In sommige gevalle is dit bepaald omslagtig, bv. die prosedure i.v.m. die oprigting of verkryging van ondernemings (art.5(2)); die oordrag van ondernemings van die Kommissie aan onder liggame (art.6(3), (5)); en die opstel van regulasies deur die Kommissie i.v.m. die uitgifte van sekuriteite. G'n wonder dat die Kommissie in sy Tweede Jaarverslag moes kla oor "die onnodige, lastige en onwenslike bepalings" van n sekere artikel.<sup>18)</sup>

Die uitvoerige bepalings blyk veral uit die voorskrifte t.o.v. die volgende: die jaarverslag en finansiële state (art.14); die vorm en inhoud van die lisensie (art.24); standaardpryse (art.24); en die verkryging van fondse deur lenings (Bylae).

Die ondervinding het geleer dat vir die beheer van hierdie soort ondernemings n eie tegniek ontwikkel moet word: dat die beheer van die parlement tot finansies en die ontvangs van verslae beperk moet word, en dat die eintlike beheer aan die minister toevertrou moet word, aan

wie ..... 88/..

---

17) Vgl. art.218 bis (1) van die Maatskappywet, Wet No.46 van 1926, soos gewysig.

18) Art.6 (die vra van tenders). Die bepaling waarteen beswaar gemaak is, is in 1924 gewysig.

wie n sekere mate van diskresie toegelaat moet word aangesien dit onmoontlik is om alles vooruit te bepaal. Hoe die magte van die minister uitgebrei is en die korporasie aan toene- mende beheer onderwerp is, blyk uit n vergelyking tussen die bepalinge van die stigtingswette van Yskor (1928) en Klipfontein (1950). Dit is des te meer opvallend aangesien die organisasie van Klipfontein grotendeels op dié van Yskor gemodelleer is - n aantal bepalinge in die wette stem feitlik woordeliks ooreen.

Aan die hand van art. 2 van die Yskor-wet en art. 3 van die Klipfontein-wet ("Oogmerke van die Korporasie") kan die volgende interessante vergelyking gemaak word:

YSKOR.

KLIPFONTEIN.

Geen goedkeuring vir die volgende nodig nie:                      Goedkeuring van die Minister vir die volgende nodig:

Art.2(1)(b) Die verkryging of van die hand sit van Art.3(h) enige onderneming wat soortgelyke werk doen.

Art.2(I)(g) Die verkryging van aandele, effekte                      Art.3(m) of sekuriteite in enige maatskappy met ooreenstemmende oogmerke.

Art.2(I)(h) Om bates te vervreem, met n verband                      Art.3(i) te beswaar of op n ander wyse ten nutte te maak.

Art.2(I)(j) Die stigting van verenigings,                      Art.3(j) behuisingskemas, pensioen- en voor- sorgfondse tot voordeel van die werknemers.

Art.13.                      Die stigting van reserwefondse.                      Art.18.

Soos later aangedui sal word, berus die beheer van Sasol ewe-eens by die minister. Dit is in ooreenstemming met die jongste neiging. Die algehele afwesigheid van

parlementêre beheer is egter in stryd met die algemeen aanvaarde beginsel dat aan die parlement definitiewe seggenskap toekom, al is dié beperk. Dieselfde beswaar geld t.o.v. Foskor.

#### V. DIE ALGEMENE BEHEER-PLAN.

Die vraag kan gestel word of daar t.o.v. die beheer van die korporasies n vaste patroon of plan bestaan, of daar n gemeenskaplikheid t.o.v. sake soos die volgende vasgestel kan word: die aangeleenthede wat aan beheer onderwerp word, die metodes wat aangewend word en die organe deur wie die beheer uitgeoefen word. In n poging om die antwoord te vind sal nou onder sekere hoofde n vergelykende studie deurgevoer word. Aangesien Sasol en Foskor in sekere opsigte fundamenteel van die ander verskil, word dit wenslik geag om die statutêre korporasies afsonderlik te vergelyk. Daarna sal die beheer by genoemde twee in hooftrekke aangedui word.

##### (a) Die Statutêre Korporasies.

##### 1. Aanstelling van die Raad of Direksie.

Soos vantevore reeds uiteengesit, word beheer vir die staat verseker deur die aanstelling van die meerderheid van die raadslede, en wel deur die Goewerneur-Generaal. Daar is tans geen verteenwoordigers van private aandeelhouders op die rade van hierdie vier korporasies nie: Eskom besit nie aandelekapitaal nie, Yskor se B-aandele is in voorkeur-aandele omgêskop, dié van die N.O.K. is deur die staat opgeneem en Klipfontein s'n is nog nie uitgereik nie. Hierdie toestand skyn op n neiging tot uitskakeling of beperking van die seggenskap van private belange in die sake van die korporasies te dui. Dit word bevestig deur die bepaling dat die verteenwoordigers van die B-aandeelhouders van Klipfontein deur die Minister benoem sal word.

## 2. Kapitaal.

### (i) Aandele-kapitaal.

Die bepaling lui deurgaans dat die A-aandele, wat die beheer verseker, slegs deur n wet van die parlement oorge- dra kan word. By Klipfontein is selfs die oordrag van die B-aandele beperk. Die aandele-kapitaal word deur die parlement tot n sekere bedrag in die stigtingswet gemagtig, maar daar is goedkeuring vir die uitreiking van die B-aandele nodig - by Yskor deur die Goewerneur-Generaal en by Klipfontein deur die Minister. Die N.O.K., waar die kapitaal met toestemming van die aandeelhouers vermeerder kan word (sonder goedkeuring van hoër instansies), moet as n uitsondering beskou word.

### (ii) Leningskapitaal.

In die reël kan leningskapitaal, deur die uitgifte van skuldbriewe, tot n sekere persentasie (gewoonlik 40 persent) van die aandeelkapitaal verkry word. Dit geld vanselfsprekend nie vir Eskom omdat hierdie onderneming nie oor aandeelkapitaal beskik nie.

By Eskom en Yskor moet goedkeuring van die Goewerneur-Generaal vir die uitgifte verkry word en by Klipfontein van die Minister, wat in oorleg met die Minister van Finansies moet handel. Laasgenoemde is n reëling wat seker in die toekoms nagevolg sal word. Die vryheid wat die N.O.K. in hierdie opsig geniet, moet as n uitsondering geld. Die Raad kan nl. lenings aangaan tot drie-kwart van die aandeelkapitaal, en vir verdere uitgifte is slegs goedkeuring van die aandeelhouers nodig.

Vir tydelike lenings geld min of meer dieselfde bepalings as bostaande.

## 3. Besteding van Winste.

By Eskom is daar geen bepaling i.v.m. winste nie,

aangesien .....91/...

aangesien die onderneming nie op 'n winsgrondslag werk nie. Yskor is wel aan sekere voorskrifte gebonde; maar nadat die nodige voorsienings gemaak is, kan die res volgens goeddunke van die direksie bestee word. Die jonger korporasies geniet nie hierdie vryheid nie. Vir die verklaring van 'n dividend bo 8 persent moet die N.O.K. goedkeuring van die Goewerneur-Generaal verkry. By Klipfontein word dit tot 7½ persent beperk; die res kan ter verlaging van pryse aangewend word, met goedkeuring van die Minister. Ook t.o.v. hierdie saak is daar dus toenemende beheer merkbaar.

#### 4. Die Stigting van Reserwefondse en die Belegging daarvan.

Die direksie van Yskor besit die bevoegdheid om 'n reserwefonds in die lewe te roep; Eskom moet egter goedkeuring van die Goewerneur-Generaal verkry, en Klipfontein van die Minister.

Vir belegging van die reserwefonds moet Eskom die goedkeuring van die Goewerneur-Generaal erlang. Die N.O.K. kan sy oortollige aandelekapitaal by die Staatskuld-kommissarisse belê, of op 'n wyse wat die Minister goedkeur. Die direksie van Yskor en Klipfontein kan hulle fondse sonder goedkeuring belê.

Daar is dus nog nie vastigheid i.v.m. hierdie saak bereik nie. Dit is onwaarskynlik dat meer vryheid hier toegelaat sal word.

#### 5. Benoeming van Ouditeurs.

By Eskom word twee (of meer) ouditeure deur die Goewerneur-Generaal benoem; by Yskor en die N.O.K. geskied dit deur die direksie: één op benoeming van die Minister en één deur die private aandeelhouders. By Klipfontein word net een benoem, en wel deur die direksie op benoeming deur die Minister. Moontlik sal

laasgenoemde reëling in die toekoms gehandhaaf word.

#### 6. Verslae.

Alle ondernemings moet aan die Minister<sup>19)</sup> 'n jaarverslag en finansiële state stuur, waarvan afskrifte in albei Huise van die Parlement ter tafel gelê moet word.

Volgens art.19(1)(b) van die N.O.K. - wet kan die voorsittersrede en verslag van direkteure wat voor die aandeelhoudersvergadering gelê word, vir die doel dien. Dit is dan ook wat gebeur. Yskor volg dieselfde procedure, blykbaar sonder magtiging van die Wet, want art.8 (3)(d) vereis 'n jaarverslag wat in detail alle besonderhede met betrekking tot sy werksaamhede verskaf. By geleentheid is in die Volksraad geprotesteer teen „hierdie miserabele verslaggie wat vervat is in die Voorsitter se rede”.<sup>20)</sup> Die Klipfontein-wet stel in art.22(1)(b) ook die vereiste van „'n volledige verslag”.

Die verskerpte beheer waaraan die korporasies onderwerp word, blyk ook uit die bepalings dat die notule van elke raadsvergadering van die N.O.K. en Klipfontein aan die Minister voorgelê moet word.

#### 7. Inspeksie en Ondersoeke.

Die Yskor- en Klipfontein-wet bevat bepalings wat byna as drasties voorkom, nl. dat die Minister te eniger tyd 'n ondersoek na hulle boeke kan gelas en om gegewens kan versoek om vas te stel of die bepalings van die Wet nagekom word. By Eskom sou sodanige ondersoek na die boeke waarskynlik nie sonder 'n bevel van 'n hof kon geskied nie. Dit openbaar ten duidelikste die verskerpte beheer waaraan ..... 93/..

---

19) Eienaardig genoeg word die Minister nie in die Yskor-wet genoem nie. Vgl. art.8(3)(d). In die praktyk gaan dit tog deur hom.

20) Debate van die Volksraad, deel 52: Toespraak deur mnr. F.C. Erasmus op 20 Maart 1945 i.v.m. die mosie van mnr. J.H. Russell i.s. Gedelegeerde Wetgewing.

waaraan die korporasies onderwerp is. Gesien die mate van vryheid wat hy origens geniet, kom dit in die geval van Yskor ietwat vreemd voor..

### 8. Die Bevoegdheid om Regulasies uit te Vaardig.

As algemene reël kan neergelê word dat regulasies i.v.m. die voorwaardes van ampsbekleding van raadslede deur die Goewerneur-Generaal uitgevaardig word; dié i.v.m. huishoudelike sake (wat in die Statute van Oprigting van n Maatskappy gereël word) geskied deur die Raad, met goedkeuring van die Minister.

Die N.O.K. wyk hiervan af deurdad die regulasies deur die aandeelhoudersvergadering opgestel word, onderhewig aan goedkeuring deur die Minister. Soos in ander sake is Eskom meer omslagtig: Regulasies i.v.m. elektrisiteitsvoorsiening word deur die Goewerneur-Generaal uitgevaardig, ook i.v.m. die uitgifte van sekuriteite. Maar laasgenoemde moet ook in die Staatskoerant gepubliseer en voor die parlement gelê word, n reëling wat tans as verouderd beskou kan word.

### 9. Personeel.

In die bespreking van die Bemerkingswet-wysigingswetsontwerp in die Volksraad<sup>21)</sup> is op die beheer van die salarisse van amptenare van die Beheerrade aangedring. Vir die korporasies is ook al een of ander vorm van personeelbeheer bepleit, iets wat in die V.S.A. n algemene gebruik is. In Suid-Afrika gebeur dit egter slegs in een geval, nl. by die Toeriste-korporasie. Die besoldiging van die amptenare van hierdie Korporasie is naamlik onderhewig aan goedkeuring van die Minister van Vervoer, wat in oorleg met die Minister van Finansies handel. Hierdie beheer is n gevolg van die feit dat die Toeristekorporasie sy fondse van die parlement ontvang. Maar let wel, die beheer  
geskied ....94/..

---

21) Debatte van die Volksraad, No.15 van 1951 (Engelse Uitgawe), kol.6000-6,100.

geskied deur die Minister en nie die Staatsdienskommissie nie. Dit verseker n mate van rekbaarheid. By die nywerheidskorporasies, wat oor n eie vermoë beskik, bestaan hierdie vorm van beheer nie. Dit word ook onwenslik geag, aangesien hierdie onderneminge in staat moet wees om deskundiges te trek in konkurrensie met private ondernemings.

(b) Sasol en Foskor.

Die feit dat hierdie twee ondernemings nie deur parlementêre statuut in die lewe geroep is nie maar eenvoudig onder die Maatskappy-wet geregistreer is, moet noodwendig invloed op die vorm van beheer uitoefen. As Sasol en Foskor as openbare ondernemings met die vorige groep korporasies vergelyk word, moet die beheer as rewolusionêr bestempel word - nie in die sin dat nuwe metodes ontwerp is nie, maar deurdat in hulle geval die beheer van die gewone maatskappy, d.w.s. private onderneming, vir die beheer van openbare ondernemings aangewend word.

Om verskillende redes sal die beheer van hierdie twee korporasies nie, soos dié van die vorige groep, in besonderhede aangedui word nie: Die beheer van die aandeelmaatskappy kan as min of meer bekend veronderstel word; dit pas ook nie juis by hierdie studie in nie. Verder is hierdie metode van beheer van n openbare onderneming nog so nuut dat n volledige bespreking uitgestel moet word, ten minste totdat die werksaamhede van hierdie ondernemings in volle gang is. Die uiteensetting sal gevolglik beperk word tot dié aspekte wat in noue verband met die beheer van die statutêre korporasies staan.

In ooreenstemming met die gebruik by die gewone maatskappye is die uiteensetting van die doeleindes (in die Akte van Oprigting) en die bevoegdhede en pligte van die direkteure (in die Statute) van Sasol en Foskor baie meer

omvattend as by die statutêre liggame. Dit gee aan hulle meer mag en n groter mate van vryheid van optrede. Die volgende verseker egter n mate van beheer:

1. Deurdat Forkor as private maatskappy gestig is, is die oordrag van sy aandele (wat deur die regering via die N.O.K. gehou word) beperk.<sup>22)</sup>
2. Die direkteure word deur die regering, via die N.O.K., as enigste aandeelhouer aangestel. Die aanstelling geskied deur die Minister en nie deur die Goewerneur-Generaal soos by die statutêre korporasies nie.

Soos reeds aangedui, is daar geen parlementêre beheer oor die kapitaal nie, aangesien dit deur die N.O.K. voorsien word, wat sy kapitaal na willekeur kan vermeerder. (Die seggenskap van die parlement is tot die waarborg van lenings beperk).

Wat verslae betref, moet die gewone jaarverslae en finansiële state wat van enige maatskappy verwag word, jaarliks by die Registrateur van Maatskappye gedeponeer word. Teen betaling van die nodige gelde is dit vir n lid van die publiek ter insae. Die beheer wat op grond hiervan uitgeoefen kan word, is dus vrywel tot die Registrateur beperk - dus amptelik, en nie openbaar nie.

Aan die parlement word nie direk verslag gedoen nie. Hierdie liggaam kry sy inligting deur die N.O.K.-verslag. Volgens die bepalings van art.19(1)(a) van sy stigtingswet moet die N.O.K. afsonderlik verslag doen van ondernemings wat kragtens art.3(a) gestig is. Dit geld egter net vir die finansies.

Volgens klousule (22) van sy lisensie moet Sasol n jaarverslag en finansiële state aan die Minister voorlê. Dit word egter nie in die parlement ter tafel gelê nie.

VI... ..96/..

---

22) Die Maatskappywet, Wet No.46 van 1926, art.104(1).

VI. BYKOMENDE METODEDES EN LIGGAME VAN BEHEER.

In die uiteensetting is tot dusver slegs na die beheer deur die parlement en die uitvoerende mag verwys. In enkele gevalle is daar egter ook ander liggame wat beheer uitoefen; ook is daar besondere metodes, wat nog nie aangedui is nie. Dié sal nou kortliks bespreek word.

(a) Beheer deur die Toekenning van 'n Lisensie.

Die eintlike beheer van Sasol berus op sy lisensie wat kragtens Wet No.49 van 1947 uitgereik is en wat sekere magte aan die Minister toeken. Afgesien van die bepalings wat reeds genoem is (aanstelling van direkteure, die reg om 'n prospektus uit te reik en die verslae wat voorgelê moet word), is die volgende aan goedkeuring van die Minister onderhewig:

1. Oordrag van die lisensie of die geheel of die grootste gedeelte van die onderneming se installasies. (Klousule (3), soos gewysig).
2. Inkrimping of staking van sy bedrywigheede. (Klousule (8)).
3. Die aankoop van steenkool van ander ondernemings. (Klousule (10)).
4. Verhoging van die prys van sy produk. (Klousule (19)).
5. Die sluiting van kontrakte vir die verkoop van brandstof. (Klousule (23)).

Die oorspronklike lisensie is natuurlik aan Anglo-Vaal uitgereik - 'n private onderneming. Met die oornome daarvan deur Sasol is dit wenslik geag om die Minister om 'n wysiging van sekere voorwaardes te versoek. Omdat die regering deur die voorsiening van die kapitaal en die benoeming van die direkteure die beheer in hande het, kon sekere beheer-maatreëls vereenvoudig word. Op grond hiervan is aansoek gedoen om die uitvoerige finansiële

bepalings, klousules (13) tot (15), te verander tot die voorskrif dat „die wins bereken sal word volgens die reëls van gesonde rekeningkunde en soos ooreengekom deur die Korporasie se ouditeure“. Die groot mate van vryheid en rekbaarheid wat die onderneming toegelaat word, blyk ook uit die bepaling van klousule (15): die surplus-winste word in n spesiale Reserwefonds gestort, wat tot bevrediging van die Minister geadministreer word.

Die vraag kan wel gestel word of dit wenslik is om die maatreëls wat oorspronklik vir die beheer van n private onderneming ontwerp is, feitlik sonder meer op n openbare onderneming toe te pas. Dit toon egter terselfdertyd hoe ná Sasol aan die private onderneming staan. Dit blyk ook uit die verklaring van die besturende direkteur: „We like to think of Sasol as a normal industrial undertaking“. <sup>23)</sup>

Alhoewel die toekenning van n lisensie by uitstek die metode is om n private onderneming te beheer, is Sasol nie die enigste korporasie waar hierdie metode van toepassing is nie. Om n onderneming te kan begin moet Eskom die nodige magtiging van die Raad van Toesig op Elektrisiteit by wyse van n lisensie ontvang, terwyl die S.A.U.K. sy lisensie van die Posmeester-Generaal verkry. By laasgenoemde twee ondernemings reël die lisensie hoofsaaklik tegniese sake; by Sasol hoofsaaklik die beheer, n saak wat in die ander se stigtingswette bepaal word.

(b) Rade en Kommissies van Beheer.

Daar is reeds vermeld dat die Elektrisiteit-voorsieningskommissie vir elke onderneming wat hy wil begin, van die Raad van Toesig op Elektrisiteit n lisensie moet verkry ....98/..

---

23) P.E. Rousseau: „Sasol's Place in South Africa's Economic Sun“; The S.A. Mining and Engineering Journal, Vol. LXII (1951), Part II, No.3060.

verkry. Hierdie liggaam stel ook die tariewe vas. As sodanig neem dit dus 'n aandeel in die beheer van die Kommissie.

In die geval van Sasol is daar die Adviserende Raad vir die Vloeibare Brandstof - en Olienywerheid wat kragtens Wet No.49 van 1947 ingestel is. Dit oefen egter nie beheerfunksies uit nie, maar is (soos die naam aandui) 'n liggaam van advies vir die Minister.

Volgens klousule (11) van Sasol se lisensie sal die standaard van sy brandstof deur die Minister in medewerking met die Raad van Standaarde vasgestel word.

Sommige skrywers is sterk ten gunste van die instelling van sodanige rade en kommissies om met die beheer van die korporasies behulpsaam te wees, veral i.v.m. die vasstelling van tariewe. As verdienstes van so 'n stelsel word genoem: dit verseker deskundige kennis en onpartydigheid; dit is feitlik die enigste beskerming vir die verbruiker teen onredelike tariewe en onbevre digende diens; die rade kan as buffer tussen die korporasie en die wetgewende mag asook die publiek dien. Ten spyte van hierdie onbetwisbare voordele is die stelsel tog nie gewild nie, hoofsaaklik omdat 'n veelheid van rade die administrasie en beheer lomp en onbuigsaam maak - iets wat by 'n sake-onderneming vermy moet word.

(c) Beheer deur die Verbruikers.

By die bespreking van die samestelling van die bestuursraad van die korporasie is voorkeur aan 'n onafhanklike raad van nie-belanghebbendes gegee. Daar is ook voorgestel dat die verbruikers en belanghebbendes deur adviserende rade met die korporasie moet skakel, om op dié wyse die leemte te vul wat as gevolg van die uitskakeling of beperking van die mag van die aandeelhouers ontstaan het.

Op dié wyse word dan voorsiening vir demokratiese beheer gemaak; ook dien dit as kanaal om die behoeftes van die verbruikers aan die korporasie voor te lê.

Tot dusver het in Suid-Afrika en elders nog nie veel van hierdie saak tereg gekom nie. Die uitsondering is die na-oorlogse Britse korporasies.<sup>24)</sup> By hierdie ondernemings is voorsiening gemaak vir die instelling van sentrale, streeks- en plaaslike rade, wat deur die minister in oorleg met die belanghebbendes aangestel word. Wat ook nuut is, is die bepaling dat die minister sake na hulle kan verwys. Verder moet elke raad n jaarverslag opstel wat voor die parlement gelê word.

Die verdere ontwikkeling van hierdie rade sal met belangstelling gevolg word. Moontlik gaan dit n skakel in die ontwikkeling van die stelsel van demokratiese beheer in die nywerheidslewe wees, en as sodanig n verdere ontplooiing van die toenemende funksionele of belange-verteenvoording ter aanvulling van die stelsel van geografiese verteenwoordiging in die demokratiese staat.<sup>25)</sup>

Maar ook hier moet nogeens benadruk word dat demokratiese beheer en handelsdoeltreffendheid moeilik verenigbaar is. Tot dusver is die Britse ervaring, volgens onderstaande uitspraak, blykbaar nie baie bemoedigend nie:

"The country is becoming littered with advisory committees of one sort or another, and the standard seems to be declining. Above all, unity is strength and division is weakness".<sup>26)</sup>

VI..... 100/....

---

24) M.H.H. Louw: The Composition of Government Corporation Boards (Ongepubliseerde proefskrif, Universiteit van Chicago, 1950), p.77.

25) John Thurston: t.a.p., p.278.

26) J.A.G. Griffith: "The Voice of the Consumer"; The Political Quarterly, Vol. XXI (1950), Number 2, p.178.

## VI. SAMEVATTING.

Die beheer van die Suid-Afrikaanse korporasies vertoon dieselfde beeld as die organisasie, naamlik dat daar nie 'n vaste patroon was wat sonder meer in elke geval nagevolg kon word nie. Dié is mettertyd ontwikkel; maar nog voordat vastigheid bereik is, is die ontwikkelingsgang verbreek deur die aanwending van 'n nuwe metode (in die geval van Sasol en Foskor). Dis moontlik dat die geskiedenis van die statu-têre korporasies homself by die nuwe vorm sal herhaal: deur probeer-en-foutter sal geleidelik 'n nuwe patroon ontwikkel word.

Die neiging tot toenemende beheer is aangetoon. Uit die bespreking het ook geblyk hoe 'n veelheid van die korporasies se sake deur 'n verskeidenheid van metodes beheer word. Daarom is dit nodig dat ook die keersy benadruk word, nl. die behoefte aan vryheid. Dit is trouens die rede vir die skepping en bestaan van die korporasie. Om hierdie rede word selfs gereken dat oormatige beheer skadeliker as 'n gebrek aan beheer kan wees. Dimock stel dit besonder sterk: „If all save one of the corporation's characteristics were to be discarded, the important one to retain would be autonomy".<sup>27)</sup>

Die gevolgtrekking is onvermydelik: doeltreffendheid en openbare verantwoordelikheid bly moeilik versoenbaar. Die korporasie wil maar nie heeltemal in die demokratiese staat inpas nie. Geskep om probleme op te los, het dit self 'n probleem geword. Daarom dat die beheer tereg 'n probleem genoem word.

---

27) Marshall E. Dimock: t.a.p., p.1162.

## HOOFSTUK V.

### BETEKENIS.

In die Inleiding is aangedui dat die Suid-Afrikaanse nywerheidskorporasies as voorbeeld van die staatsbeheerde korporasie as staatkundig-ekonomiese instelling van die twintigste eeu moet dien. In ooreenstemming met hierdie uitgangspunt sal in hierdie hoofstuk nie slegs op die betekenis van die nywerheidskorporasies vir Suid-Afrika gelet word nie, maar op die betekenis van die staatsbeheerde korporasie in sy wyer verband.

Uit die vorige hoofstukke moet dit duidelik wees dat die ontstaan van hierdie ondernemingsvorm 'n betekenisvolle ontwikkeling op sosiale, ekonomiese en staatkundige gebied is, in Suid-Afrika sowel as in die buiteland. Maar omdat dit nog 'n betreklike nuwe skepping is, bestaan daar meningsverskil omtrent sy verdienstes en gebreke. Terwyl dit deur sommige geroem word as „die beproefde struktuurvorm”<sup>1)</sup> vir die bestuur van sleutelnywerhede, word dit deur andere veroordeel as 'n werktuig van verfoeilike staatskapitalisme! Ook in hierdie geval kan alleen die tyd die nodige perspektief bring en 'n gebalanseerde oordeel moontlik maak.

Die eerste voorwaarde vir 'n behoorlike begrip en waardering van die korporasie is dat dit teen die agtergrond van die omstandighede van sy tyd gesien word, soos in hoofstuk I geskets. Indien hiermee rekening gehou word, word die noodwendigheid van sy ontwikkeling ingesien, word beseef dat dit in antwoord op die behoeftes van hierdie eeu ontwikkel het. Die omstandighede van die moderne wêreld dwing die staat tot aktiewe optrede, ook op nywerheidsgebied. Die nywerheidslewe beklee in die beskaafde lande al hoe meer die sentrale plek ....

---

1) Debate van die Volksraad, deel 61, kol. 5258:  
Toespraak deur Dr. A. J. Stals.

plek in die gemeenskapslewe; daarom dat die nie langer beskou kan word as 'n terrein waarby die staat nie belang het nie.

Staatsbemoeiing met die ekonomiese lewe moet dus teenwoordig as onvermydelik, selfs as wenslik, aanvaar word. Maar is die nadele en gevare hiervan nie groter as die voordele nie? Dink aan von Mises se kategorieëse waarskuwing: „Government control of business is ultimately incompatible with any form of constitutional and democratic government.”<sup>2)</sup> Alhoewel dit 'n eensydige en oordrewe standpunt is, moet tog erken word dat die staatsoptrede 'n bedreiging inhou, en die probleem is om dit te laat geskied met behoud van die waardevolle van die ou orde: private inisiatief, persoonlike regte en demokratiese vryhede.

Dit is juis in hierdie opsig dat die korporasie sy verdienstelikheid bewys het. Dit pas in die raamwerk van die demokratiese staat; en alhoewel daar by die behandeling van die vraagstuk van beheer na sekere onopgeloste moeilikhede verwys is, kan in die algemeen tog beweer word dat die korporasie staatshulp aan die ekonomiese lewe moontlik maak sonder ingrypende konstitusionele asook sosiaal-ekonomiese veranderinge.

In Suid-Afrika was die openbare mening en staatsbeleid<sup>3)</sup> nog steeds oorwegend ten gunste van private onderneming. Die regering het slegs die nywerheidslewe betree - deur die stigting van korporasies - indien hy openbare beheer en bestuur van 'n bedryf in die nasionale belang geag het, of verplig was om dit te doen weens die afwesigheid of onvermoë van private onderneming. Maar selfs in hierdie gevalle is, deur ..... 103/...

---

2) Ludwig von Mises: Bureaucracy; Glasgow, 1945; p.16.

3) Verklaring van die Eerste Minister, Dr. D.F. Malan, voor die Jaarvergadering van die S.A. Gefedereerde Kamers van Nywerhede te Port Elizabeth op 25 Sept. 1951.

deur aandele aan die publiek beskikbaar te stel, aan private kapitaal die geleentheid gebied om tot die ontwikkeling van 'n genasionaliseerde bedryf by te dra.

In hoofstuk II is aangedui dat die Klipfonteinse Organiese Produkte-korporasie en Sasol as belangrike voedingsbronne van private onderneming sal dien, terwyl die Nywerheid-ontwikkelings-korporasie se stigtingsdoel was om private onderneming deur kapitaalvoorsiening te steun. Hierdie "ontwikkelings"-funksie (wat ook uit die naam van die Visserye - ontwikkelingskorporasie spreek) word as een van die hoof funksies van die staatsbeheerde korporasies beskou. Vandaar die aanbeveling van die Raad van Handel en Nywerheid in Verslag No.286(par.350,p.67) dat Yskor hom moet beperk tot "die lewering van fundamentele materiale en die ander firmas aan te moedig en te help om verdere verwerking van gespesialiseerde staalprodukte te onderneem." Die Raad "voel sterk daarvoor dat die Korporasie onder geen omstandighede die verwerking en vervaardiging van sekondêre produkte moet onderneem as dit ekonomies deur onafhanklike ondernemings gedoen kan word nie."

Om hierdie rede is die Klipfontein-wet veel strenger in sy bepalings om konkurrensie met private ondernemings te beteuel. Die vervaardiging van ander stowwe as dié waarvoor die Korporasie opgerig is, kan alleen met goedkeuring van of in opdrag van die Minister geskied; boerderybedrywighede moet tot eksperimentele doeleindes of navorsing beperk word; terwyl behuisingskemas, voorsorgfondse, ens. slegs opgerig kan word indien dit volgens die oordeel van die Minister uitsluitlik vir die voordeel van die korporasie of sy werknemers is.<sup>4)</sup>

Die korporasie is dus nie bedoel om private onderneming te vervang en uit te skakel nie. Inteendeel.

Deur ..... 104/...

---

4) Wet No.40 van 1950, art.3(c), (j).

Deur die bestuur van sleutelnswerhede moet dit n stabiele raamwerk daarstel waarbinne private onderneming kan fungeer.

In hoofstuk III is aangetoon dat die korporasie as openbare onderneming as alternatief vir die departementele onderneming ontwikkel het. Dit is nie nodig om die gebreke van laasgenoemde, wat vir die ontwikkeling van eersgenoemde verantwoordelik was, te herhaal nie. Maar die korporasie het ook as alternatief vir die munisipale onderneming ontwikkel. Tot onlangs was laasgenoemde die algemene ondernemingsvorm veral vir die lewering van utiliteitsdienste. Maar tans word op hierdie gebied ondernemings van streeksomvang vereis. n Bedryf van hierdie omvang is groter as wat n plaaslike bestuur kan behartig; dit vereis ook n groter mate van deskundigheid as dié waaroor so n liggaam beskik. Aan die anderkant geniet n private onderneming onder openbare beheer, die tipiese Amerikaanse metode vir die behartiging van n utiliteitsonderneming, teenswoordig min steun in Suid-Afrika en Engeland. Die beheer van so n onderneming is moeilik; en indien dit geslaagd moet wees, is dit gewoonlik so streng dat dit nie genoeg vryheid van optrede aan die onderneming laat nie. In Suid-Afrika was die Victoria Falls and Transvaal Power Company, voor sy oorname deur Eskom, n voorbeeld van so n beheerde private onderneming.

As ondernemingsvorm beantwoord die korporasie die beste aan die eise van die moderne tyd, t.w. staatsdeelname aan die ekonomiese lewe met behoud van die doeltreffendheid van die private onderneming; of soos Herbert Morrison dit kernagtig gestel het: „We are seeking a combination of public ownership, public accountability, and business management for public ends.”<sup>5)</sup> Deur die korporasie het ook

n ..... 105/...

---

5) Herbert Morrison: Socialisation and Transport; London, 1933; p.149.

n nuwe gebied van die sosiaal-ekonomiese lewe tot ontwikkeling gekom, nl. die grensgebied tussen openbare en private onderneming. En hiermee het veel van die skerpte van die teenstelling tussen private en openbare besit verdwyn; of soos Cole<sup>6)</sup> dit uitdruk: die sirkels van Kapitalisme en Sosialisme sny. In die praktyk bestaan nie meer n absolute skeiding tussen hierdie twee uiterstes nie.

Deur die korporasie besit die staat die geleentheid om aan die ekonomiese lewe deel te neem en goeie dienste te lewer sonder om direk by die sake betrokke te raak. Juis deur hierdie vermoede voorkoms het baie van die tradisionele argumente teen openbare besit en beheer van bedrywe hulle krag verloor. Soos aangetoon, bied die korporasie, veral in sy gemengde vorm, geleentheid vir samewerking tussen private en staatskapitaal. En die uitwerking hiervan was om n nuwe gesindheid, groter waardering, teenoor die staat se optrede en teenoor openbare onderneming te laat gedy.

Die T.V.A. in die V.S.A. het bewys dat die korporasie veral geskik is om verwante dienste in een skema te koördineer; en as sodanig dien dit as korrekatief vir die versplintering wat deur die indeling van die staat se werksaamhede onder verskillende departemente veroorsaak word. Dit is dus die aangewese liggaam vir streekontwikkeling, vir die ontwikkeling van n-streek in sy geheel. In die Inleiding is aangetoon dat hierdie saak ook in Suid-Afrika op die voorgrond tree, veral m.b.t. die ontwikkeling van die naturellegebiede. Dit is dus moontlik dat ook Suid-Afrika in die nabye toekoms met die verdienstelikheid van die korporasie in hierdie opsig vertrouwd sal raak.

As ..... 106/...

---

6) G.D.H. Cole: Economic Tracts for the Times;  
London, 1935; p.284.

As laaste voordeel kan genoem word dat die korporasie n sekere mate van arbeidsverdeling moontlik maak. Weens die verpligtinge van die staat in die teenswoordige tyd teenoor die sosiale en ekonomiese lewe van die gemeenskap rus daar n sware las op die administrasie. Maar deur die stigting van die korporasies word organe daargestel om sekere verantwoordelikhede uit te voer wat andersins waarskynlik die taak van die landsadministrasie sou geword het. Hierdie vorm van desentralisasie of devolusie begunstig ook die Tesourie, gesien die groot bedrae waarmee hierdie ondernemings werk.

In hoofstuk IV is aangetoon dat die staatsbeheerde korporasie, ten spyte van sy onmiskenbare verdienstes, tog in sekere opsigte die probleemkind van die demokratiese staat is. Daar is op die gevare wat sy selfstandigheid en vryheid van beheer inhou, gewys: die moontlikheid dat dit tot n "imperium in imperio" kan ontwikkel; dat n beleid wat met die regeringsbeleid bots, gevolg kan word, ens. Indien dit nie binne die perke van sy stigtingsdoel bly nie, kan daar ook oorvleueling en duplikasie van dienste ontstaan, wat ongewens en ekonomies skadelik is. Dit alles onderstreep die noodsaaklikheid van beheer en koördinasie.

Die korporasie is geen wondermiddel vir die oplossing van al die staatkundig-ekonomiese probleme van die moderne tyd nie. Dit is maar een van n verskeidenheid van metodes wat deur die staat in sy bemoeiing met die ekonomiese lewe aangewend word. Daarby het dit ook sy inherente beperkinge. Dit is, om n uitdrukking van White<sup>7)</sup> te gebruik, "a headless branch of Government". Op grond hiervan is dit nie vir die hantering van sake waarby kwessies van openbare beleid betrokke is, geskik nie. Dit is n organisasie vir die bestuur van sake-ondernemings; maar selfs op hierdie gebied .... 107/...

---

7) Leonard D. White: Introduction to the Study of Public Administration (Rev. ed.); New York, 1947; p.122.

gebied het dit sy beperkinge. Algemeen word erken dat dit as openbare onderneming nie by bedrywe wat aan groot skommeling van die mark onderhewig is, tuishoort nie; ook nie by dié wat van buitelandse markte afhanklik is nie.<sup>8)</sup> Die funksie van n openbare onderneming is nie produksie vir die mark en die verdiening van n inkomste terwille van die inkomste self nie. Die korporasie is gestig om die voorwaardes van ekonomiese welsyn daar te stel - in Suid-Afrika hoofsaaklik deur nywerheidsontwikkeling moontlik te maak. Hierdie funksie bepaal sy plek in die ekonomiese lewe van die gemeenskap: dit is die aangewese instelling vir die behartiging van utiliteitsonderneminge en sleutelnywerhede. Maar dit dui terselfdertyd ook die perke van sy diensbaarheid aan.

Voordat die finale oordeel oor die staatsbeheerde korporasie gevel kan word, sal dit verder deur omstandighede gevorm moet word, sodat wat tans nog onontwikkel en onduidelik is tot volle ontplooiing en helderheid kan kom. Op grond van die intieme verband tussen die tydsomstandighede en die instelling van die menslike gemeenskap kan nie verwag word dat die korporasie, soos tans bekend, sonder wysiginge sal voortbestaan nie. Dit is selfs moontlik dat dit, as produk van bepaalde omstandighede, met die verandering van dié omstandighede mag verdwyn. Daar is immers ook t.o.v. die sosiale instelling n kringloop van geboorte, lewe en sterfte: "They arise in response to definite social needs, serve for a time the purposes for which they were created, eventually become impotent or actually detrimental, and are gradually displaced by new institutions designed to meet now needs."<sup>9)</sup>

Indien die verantwoordelikhede van die staat i.v.m.  
die ..... 108/...

8) The Political Quarterly, Vol.XXI (1950), Number 2, p.113.

9) Horace M. Gray: "The Passing of the Public Utility Concept"; Readings in the Social Control of Industry; Philadelphia and Toronto, 1947; p.303.

die ekonomiese lewe toeneem, is dit besmoontlik dat die korporasie in die toekoms nog n belangriker rol sal speel. Dan mag die voorspelling van Robson<sup>10)</sup> bewaarheid word: dat die korporasie waarskynlik bestem is om in die ekonomiese lewe van die twintigste eeu net so n belangrike rol te speel soos die aandeelmaatskappy in die negentiende eeu. Selfs al sou dit nie dieselfde omvang bereik nie, sal dit omrede van die feit dat dit sleutelnywerhede bestuur, n faktor van groot betekenis wees, want: „Die geweldige vorderings in sosiale tegniek maak dit vir ons moontlik om die loop van maatskaplike sake uit sleutelposisies volgens n definitiewe plan te beheer.“<sup>11)</sup> Die korporasies sal dus in die toekoms belangrike werktuie vir die uitvoering van sosiaal-ekonomiese beleid wees, en as sodanig noodsaaklike onderdele van die staatsorganisasie.

Maar dit behoort tot die onsekerhede van die toekoms, waaroor ons alleen kan gis. | Wat die teenswoordige betref, kan met die bewering volstaan word dat die staatsbeheerde korporasie een van die metodes is wat in ons eeu ontwikkel is vir die hantering van vraagstukke op staatkundig-ekonomiese gebied. Op hierdie gebied is dit besig om n betekenisvolle bydrae te lewer, en aldus sy skepping te regverdig.

---

10) W.A. Robson: „The Public Corporation“; The British System of Government; London, 1940; p.25.

11) F.J. de Villiers: „Sosiale en Ekonomiese Beplanning in Suid-Afrika“; Tydskrif vir Wetenskap en Kuns, Nuwe Reeks, Deel XI (1951), Tweede Aflewering, p.59.

## B I B L I O G R A F I E .

### A. Algemene Literatuur.

- Baldwin, Claude David - Economic Planning - Its Aims and Implications; Urbana, 1942.
- Berle, Adolf A. Jr., and Means, Gardiner C. - The Modern Corporation and Private Property; New York, 1939.
- Bogart, Ernest L. - Economic History of Europe (1760-1939); London, 1942.
- Boothby, Robert - Industry and the State; London, 1927.
- Burnham, James - The Managerial Revolution; New York, 1941.
- Bye, Raymond T., and Hewett, William W. - Applied Economics (Revised); New York, 1946.
- Chase, Stuart - Government in Business; New York, 1935.
- Chester, D.N. - British Public Utility Services; London, 1948.
- Clark, John M. - Social Control of Business; New York, 1939.
- Coase, R.H. - British Broadcasting - A Study in Monopoly; London, 1950.
- Cole, G.D.H. - Economic Tracts for the Times; London, 1932.
- Committee of the American Economic Association (Selected by a) - Readings in the Social Control of Industry; Philadelphia and Toronto, 1947.
- Dalton, Hugh - Practical Socialism for Britain; London, 1935.
- Davies, Ernest - National Enterprise; London, 1946.
- De Kock, M.H. - The Results of Government Ownership in South Africa; Cape Town, 1922.
- Dewing, Arthur S. - Corporation Finance (Revised Edition); New York, 1939.
- Dimock, Marshall E. - British Public Utilities and National Development; London, 1933.
- Frankel, S. Herbert - The Railway Policy of South Africa; Johannesburg, 1928.
- Gladden, E.N. - An Introduction to Public Administration; London, 1949.
- Gordon, Lincoln - The Public Corporation in Great Britain; London, 1938.
- Hewart, The Rt. Hon. Lord - The New Despotism; London, 1929.
- Jones, Eliot, and Bigham, C. - Principles of Public Utilities; New York, 1931.
- Keynes, John Maynard - The End of Laissez-Faire; London, 1926.
- Kilpin, Ralph - Parliamentary Procedure; Cape Town, 1946.
- Levy, A.B. - Private Corporations and their Control; London, 1950.
- Lilienthal, David E. - T.V.A. - Democracy on the March; New York and London, 1944.
- Lipson, E. - A Planned Economy or Free Enterprise; London, 1944.
- Louw, M.H.H. - The Composition of Government Corporation Boards. (Ongepubliceerde Ph.D.-Proefschrift, Universiteit van Chicago, 1950).
- Milward, G.E. (ed.) - Large-Scale Organisation; London, 1950.
- Morrison, Herbert - Socialisation and Transport; London, 1933.
- O'Brien, Terence H. - British Experiments in Public Ownership and Control; New York, 1938.
- Patterson, S. Howard, and Scholz, Karl W.H. - Economic Problems of Modern Life; New York, 1948.

- Richards, C.S. - The Iron and Steel Industry in South Africa; Johannesburg, 1940.
- Robson, William A. - The British System of Government; London, 1940.
- Robson, William A. (ed.) - Public Enterprise; London, 1937.
- Schumann, C.G.W., en Franzsen, D.G. - Inleiding tot die Ekonomie; Stellenbosch, 1944.
- Snyder, R.C., and Wilson, H.H. (eds.) - Roots of Political Behavior; New York, 1949.
- Soltau, R.H. - An Outline of European Economic Development; London, 1941.
- Staley, Eugene - World Economy in Transition; New York, 1939.
- Spiegel, Henry William - Current Economic Problems; Philadelphia, Toronto, 1949.
- Thompson, C. Woody, and Smith, Wendell R. - Public Utility Economics; New York, 1941.
- Thurston, John - Government Proprietary Corporations in the English-Speaking Countries; Cambridge (Mass.), 1937.
- Troxel, Emery - Economics of Public Utilities; New York, 1947.
- van Biljon, F.J. - State Interference in South Africa; London, 1939.
- Van den Tempel, Dr. B. - Publieke en Semi-Publieke Ondernemingen; N.V., 1935.
- Von Mises, Ludwig - Bureaucracy; Glasgow, 1945.
- White, Leonard D. - Introduction to the Study of Public Administration (Rev. Ed.); New York, 1947.

B. Offisiële Publikasies.

1. Wette van die Unie van Suid-Afrika.

- Wet No.31 van 1920: Betaalmiddele en Bankwet - soos gewysig.
- Wet No.42 van 1922: Die Elektrisiteitswet - soos gewysig.
- Wet No.20 van 1926: Die Radiowet - soos gewysig.
- Wet No.46 van 1926: Maatskappywet - soos gewysig.
- Wet No.11 van 1928: Wet op die Yster- en Staalnywerheid - soos gewysig.
- Wet No.22 van 1936: Die Uitsaaiwet - soos gewysig.
- Wet No.22 van 1940: Die Nywerheid-ontwikkelingswet - soos gewysig.
- Wet No.13 van 1944: Die Landbankwet - soos gewysig.
- Wet No.44 van 1944: Die Visnywerheid-ontwikkelingswet - soos gewysig.
- Wet No.49 van 1947: Wet op Vloeibare Brandstof en Olie.
- Wet No.54 van 1947: Wet op die Suid-Afrikaanse Toeriste-korporasie - soos gewysig.
- Wet No.33 van 1949: Wet op die Nasionale Finansie-korporasie.
- Wet No.17 van 1950: Private Wet op die Randse Water-raadstatute.
- Wet No.40 van 1950: Wet op die Klipfonteinse Organiese Produkte-korporasie.

2. Verslae.

- (1) Brandstofnavorsingsinstituut van Suid-Afrika,  
Verslag ..... 111/...

Verslag No.44 van 1950: Die Reserwes en Verbruik van Steenkool en Vloeibare Brandstowwe van die Wêreld in die Algemeen, en van Suid-Afrika in die Besonder.

(2) Charles H. Merz: Electric Power Supply in the Union of South Africa. (U.G. 62-1920).

(3) Raad van Handel en Nywerheid: Verslag No.286 (1946).

(4) Verslag van die Distribusiekoste-kommissie (U.G. 28 - 1947).

(5) Verslag van die Kommissie van Onderzoek na Uitsaaidienste. (U.G. 25 - '48).

(6) Die Vervaardiging van Oorlogsgasse in die Unie en die daaropvolgende Aanwending van Installasie vir die Produksie van D.D.T. (W.P.7 - '46).

3. Debate van die Volksraad, 1927 - '51.

C. Verslae en Ander Publikasies van die Nywerheids-korporasies.

Elektrisiteit-Voorsieningskommissie.

1. Jaarverslae, No.1-28 (1 Maart 1923 - 31 Des. 1950).
2. "The Power Supply Industry in South Africa", by H.J. v.d. Bijl (1936?).
3. "Escom's Role in Industry". (1947?).
4. "Twenty-five Years: A Record of the Origin, Progress and Achievements of the Electricity Supply Commission", 1923-1948.

Yskor.

1. Verslag aan die Minister van Ekonomiese Sake, vir die jaar geëindig 30 Junie 1950.
2. Voorsittersrede op die twee-en-twintigste gewone vergadering van Aandeelhouders; Verslag van die Direkteure vir die jaar geëindig 30 Junie 1951..
3. "Die Suid-Afrikaanse Yster en Staal Industriële Korporasie, Beperk en sy Ondergeskikte en Verbonde Maatskappye", Sept. 1936.

Nywerheid-Ontwikkelingskorporasie.

Rede deur die Voorsitter op die Algemene Vergadering van Aandeelhouders, tesame met die Verslag van Direkteure, 1941 - 1951.

D. Artikels in Tydskrifte.

1. Chester, D.N. - "Organisation of the Nationalised Industries"; The Political Quarterly, Vol.XXI (1950), Number 2.
2. Davies, Ernest - "Ministerial Control and Parliamentary Responsibility of Nationalised Industries"; The Political Quarterly, Vol. XXI (1950), Number 2.

3. De Villiers, F.J. - "Sosiale en Ekonomiese Beplanning in Suid-Afrika"; Tydskrif vir Wetenskap en Kuns, Nuwe Reeks, Deel XI (1951), Tweede Aflerwing.
4. Dimock, Marshall E. - "Government Corporations: A Focus of Policy and Administration"; The American Political Science Review, Vol. XLIII (1949), No.'s 5, 6.
5. Du Toit, F.J. - "n Eie Brandstofnywerheid in die Unie"; Koers, Deel XIX (1951), No.1.
6. Du Toit, F.J. - "Industriële en Ekonomiese Beplanning in Suid-Afrika"; Tydskrif vir Wetenskap en Kuns, Nuwe Reeks, Deel XI (1951), Tweede Aflerwing.
7. Electricity Supply Commission (Officially Contributed): "The Development of the Use of Electricity in South Africa"; The S.A. Journal of Economics, Vol.16 (1948), No.4.
8. Fourie, F.C. van N. - "n Ontwikkelingstegniek vir die Naturellegebiede"; Tydskrif vir Rasse-Aangeleentheid, Jaarg. 2 (1951), No.4.
9. Griffith, J.A.G. - "The Voice of the Consumer"; The Political Quarterly, Vol. XXI (1950), Number 2.
10. Louw, M.S. - "Finansiering van die Fabrieksnywerheid"; Volkshandel, Jaargang XII (1951), Nummer 9.
11. Robson, W.A. - "The Governing Board of the Public Corporation"; The Political Quarterly, Vol. XXI (1950), Number 2.
12. Rousseau, P.E. - "Sasol's Place in South Africa's Economic Sun"; The S.A. Mining and Engineering Journal, Vol. LXII, Part II (1951), No's, 3060, 3061.
13. van Eeden, B.I.C. - "Die Naturelle-gebiede in Suid-Afrika en hul Beplanning"; Tydskrif vir Wetenskap en Kuns, Nuwe Reeks, Deel XI (1951), Tweede Aflerwing.
14. Salter, Rt. Hon. Sir Arthur - "The Crux of Nationalisation"; The Political Quarterly, Vol. XXI (1950), Number 2.

E. Ongepubliseerde Stukke.

1. D.P. de Villiers: Toespraak voor die Jaarkongres van die Midde-Suid-Afrikaanse Streekontwikkelingsvereniging, Bloemfontein, 23 Oktober 1951.
2. Fosfaat-ontginningskorporasie (Edms.) Bpk.: Akte van Oprigting en Statute.
3. History, Objects and Modus Operandi of the Industrial Development Corporation of South Africa, Limited. (Paper submitted to the Secretaries Association on 14th. April 1948).
4. S.A. Steenkool-, Olie- en Gaskorporasie Bpk.: Lisensie. (Uitgereik deur die Minister van Ekonomiese Sake aan Anglo-Transvaal Consolidated Investment Company op 29 Julie 1949 en oorgedra aan Sasol op 19 Feb. 1951.)