

TEORETIESE VERKLARING VAN FINANSIËLE BEHEER EN VERANTWOORDING BY MUNISIPALITEITE IN DIE REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA

L.H. LAUBSCHER AND F.P. VAN STRAATEN

ABSTRACT

At present municipalities in the Republic of South Africa are under pressure as a result of poor financial control and accountability that give cause to extensive corruption and financial mismanagement with the subsequent detrimental consequences for effective and efficient rendering of goods and services to inhabitants. Hence, it is of the utmost importance that serious attention be given to the implementation of effective and efficient financial control and accountability at municipalities.

Financial control and responsibility are definitely of the utmost importance in determining either the success or failure of local government in the Republic of South Africa. Sound financial management will enhance a positive attitude and trust among the inhabitants towards the municipal council.

Statutory financial control in the local government sphere consists of two components, viz. an external component (preparation of the budget, control over loans, expenditure, revenue, and external auditing) and an internal component (internal auditing, reporting, ethical conduct, and financial regulations).

Keywords: financial control, responsibility, accountability, municipal finances, efficiency, effectiveness.

1. INLEIDING

Politiese en administratiewe funksionaries van munisipaliteite is uit die aard van hulle bedrywighede voortdurend besig om funksies uit te voer wat 'n direkte invloed op die lewensgehalte van die inwoners van dorpe en stede uitoefen. Hierdie invloed is vir die inwoners van dorpe en stede van besondere belang aangesien hulle daaruit kan vasstel of die beleidrigtings van plaaslike rade aan hul verwagtinge, al dan nie, voldoen. Wanneer die beleidrigtings van 'n plaaslike raad egter nie vir die inwoners van dorpe en stede aanvaarbaar is nie, of wanneer daar in die oë van die publiek onreëlmatighede betreffende die bestuur van 'n dorp of stad bestaan, tree aangeleenthede soos beheer en verantwoording prominent na vore.

Die doelstellings met beheer in die openbare sektor is om verantwoording te bewerkstellig sodat rekenskap gegee kan word van die talle openbare handeling van die politieke en uitvoerende funksionariesse wat uitvoering aan goedgekeurde owerheidsbeleid gee.

Openbare verantwoording dien as 'n wesenlike deel van die teorie en praktyk van demokratiese regering en bestuur. Die konsep, openbare verantwoording, staan in noue verband met konsepte soos demokratiese vereistes en demokratiese beheer. Demokratiese vereistes en openbare verantwoording wat met mekaar verweef is, is van die belangrikste rigsgnoere van openbare bestuur. Openbare verantwoording behels verantwoordelikheid wat deeglik omskryf moet word.

Dit behels wel meer as blote verantwoordelikheid omdat vereis word dat verantwoordelikheid teenoor die publiek verskuldig is en omdat aanvaar word dat daar in die openbaar verantwoording gedoen moet word oor owerheidsoptrede wat met openbare geld gefinansier word. Daar is derhalwe spesifieke vereistes gekoppel aan die handhawing van openbare verantwoording en daarom moet daar ook besondere institusionele reëlings getref word vir die handhawing daarvan.

In die Republiek van Suid-Afrika is finansiële beheer by munisipaliteite daarop gemik om:

- (i) eksterne finansiële beheer uit te oefen wat neerkom op die uitvoering van die voorskrifte wat deur die nasionale en provinsiale owerhede bepaal is en ten doel het om verantwoording te bewerkstellig; en
- (ii) interne finansiële beheer wat deur die leidinggewende funksionaris(se) uitgeoefen word om onder meer die leidinggewende funksionaris(se) in staat te stel om verantwoording aan 'n raad te doen.

2. VERKLARING VAN FINANSIËLE BEHEER EN VERANTWOORDING BY MUNISIPALITEITE

Owerheidsinstellings, hetsy nasionaal, regionaal of plaaslik, word voortdurend gekritiseer vir oorspandering, verkwisting van skaars hulpbronne en in sommige gevalle, die versuim om bedrieglike of ongemagtigde transaksies te verhoed (Departement van Staatsbesteding, 1997:1). Hierdie kritiek is hoofsaaklik afkomstig vanaf politici (veral opposiepartye), die media, ondersoekspanne soos byvoorbeeld die Spesiale Ondersoekkeenheid na die finansies van plaaslike regering, asook die Ouditeur-generaal (Volksblad 24 Augustus 2004). Voortrefflike staatsbestuur berus volkome op voortrefflike kontrolemaatreëls, maar beheer word deur amptenare in die verskillende staatsektore geïmplementeer en gemonitor wat meebring dat beheer nie te alle tye effektief toegepas word nie.

Daar sou beweer kon word dat ekonomiese misdaad in die Republiek van Suid-Afrika in 'n oorborrelende fase is en net bekamp kan word deur stappe te onderneem om dit te probeer voorkom. Bloot die oplegging van swaarder strawwe deur howe blyk nie voldoende stappe te wees nie, daar sal veel eerder 'n opregte ingesteldheid by amptenare gekweek moet word om self eerlike en effektiewe bestuur te bewerkstellig (Loots, 1997:14). Cloete (1993:19) verklaar dat "... (w)aar openbare verantwoordelikheid gehandhaaf kan word deur by die openbare ampsbekleërs en amptenare die regte gesindheid tot goedere- en dienslewering en dus verantwoordelikheid aan te kweek, daar steeds skerms teen moontlike misstappe en swakhede van individue gebou moet word."

In die Republiek van Suid-Afrika is openbare finansiële beheer en die uitoefening daarvan, hiërargies van aard. Die nasionale regering oefen byvoorbeeld beheer oor provinsiale-, sowel as munisipale werksaamhede uit. Munisipaliteite verteenwoordig die derde regeringsfeer wat impliseer dat hulle verantwoording verskuldig is aan die provinsiale, sowel as die nasionale owerhede vir wyse(s) waarop hulle die funksies wat aan hul toevertrou is, uitvoer het.

Statutêre beheer op plaaslike regeringsvlak bestaan uit twee komponente, te wete 'n eksterne komponent (voorbereiding van begrotings; beheer oor lenings, besteding, inkomste, kontrakte en aankope; ouditering van rekeninge) en 'n interne komponent waardeur bepaal kan word of geld vir goedgekeurde programme doeltreffend en effektief gespandeer word en of die plaaslike gemeenskap waarde-vir-geld met bydraes deur belasting ontvang (Kroukamp 1996:205). Die interne voorskrifte vul die eksterne voorskrifte aan, maar is ondergeskik aan laasgenoemde. Hierbenewens word met interne voorskrifte op bepaalde besonderhede gekonsentreer, terwyl met eksterne voorskrifte breë riglyne vir finansiële beheer bepaal word. Deur die gebruikmaking van die bogenoemde meganismes word verseker dat 'n plaaslike wetgewende gesag ('n raad) met hulle openbare werksaamhede kwalitatief en kwantitatief verantwoordbaar teenoor die ingesetenes van 'n stad of dorp is en tot die uitbreiding van die algemene welsyn van die ingesetenes bydra.

In Rapport (6 Augustus 2000) verklaar die Redakteur dat "(p)olitici dit eens is dat die finansiële posisie van sommige van die land se munisipaliteite 'n bron van kommer is. Dit is onaanvaarbaar dat een uit elke ses munisipaliteite tegnies bankrot is en een uit elke vier hul oortrokke geriewe by banke moet verhoog om kop bo water te kan hou."

Provinsiale regerings sal derhalwe moet ingryp om die chaos in munisipale geldsake reg te ruk. So, byvoorbeeld, het die plaaslike raad van die Quakeni-munisipaliteit, wat die gebiede van Flagstaff en Lusikisiki insluit, R33 miljoen bestee sonder enige ondersteunende dokumente.

Die Spesiale Ondersoekendeheid na plaaslike regerings se finansies was die Oos-Kaapse regering behulpsaam om die chaos te herstel, maar kon tot dusver net R1 miljoen van die verlore R33 miljoen terugvind (Volksblad: 24 Augustus 2004).

Uit die voorafgaande blyk dit dat daar 'n besondere behoefte bestaan vir die toepassing van effektiewe en doeltreffende interne- en eksterne finansiële beheer by munisipaliteite en is dit derhalwe nodig om hierdie begrippe in meer besonderhede te verklaar.

2.1 Eksterne finansiële beheer

Ingevolge artikel 40(1) van die **Wet 108 van 1996** word bepaal dat "(i)n die Republiek, die regering sal bestaan uit nasionale-, provinsiale- en plaaslike sfere van regering wat onderskeidend, onderling afhanklik en onderling verbonde is." Plaaslike regering kan derhalwe nie totaal onafhanklik van ander regeringssfere funksioneer nie en funksioneer binne die raamwerk van nasionale- en/of provinsiale wette. Daarom is en sal plaaslike regering binne die Suid-Afrikaanse staatsbestel steeds onderhewig aan 'n vorm van eksterne beheer wees.

Artikel 139(1) van **Wet 108 van 1996** bepaal dat "... (w)anneer 'n munisipaliteit 'n uitvoerende verpligting ingevolge wetgewing nie kan nakom nie of dit nie nakom nie, kan die betrokke provinsiale uitvoerende gesag ingryp deur enige gepaste stappe te doen om te verseker dat daardie verpligting nagekom word ..." Artikel 155(7) van **Wet 108 van 1996** verklaar verder dat "... die nasionale- en provinsiale regerings het die wetgewende- en uitvoerende gesag om toe te sien dat munisipaliteite hulle funksies doeltreffend verrig ... deur die uitoefening van munisipaliteite se uitvoerende gesag te reguleer ..." Bogenoemde dien as bevestiging van die feit dat daar 'n besondere "grondwetlike" verpligting op nasionale- en provinsiale owerhede rus om effektiewe beheer oor munisipaliteite uit te oefen.

Alhoewel dit uit die voornoemde afgelei kan word dat eksterne beheer deur die nasionale- en provinsiale owerhede oor munisipaliteite onvermydelik is, bepaal artikel 151(4) van **Wet 108 van 1996** verder dat "... die nasionale- of 'n provinsiale regering nie 'n munisipaliteit se vermoë of reg om sy bevoegdhede uit te oefen of sy funksies te verrig, mag kompromitteer of belemmer nie." Dit bevestig dat eksterne beheer wat deur die hoër owerhede oor munisipaliteite uitgeoefen word, positief en ondersteunend van aard moet wees en nie 'n negatiewe uitwerking op munisipale werksaamhede moet uitoefen nie (Gildenhuys, 1997:200).

Eksterne finansiële beheer wat deur die hoër owerhede uitgeoefen word, is formeel van aard en word hoofsaaklik deur parlaments- en provinsiale wette bewerkstellig.

Ingevolge artikel 4(1)(d) van die **Wet op Openbare Oudit, 2004 (Wet 25 van 2004)** word die Ouditeur-generaal verplig om alle munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika te ouditeer.

Die Plaaslike Regering: Wet op Munisipale Stelsels, 2000 (Wet 32 van 2000), bevat voorskriftelike bepalings oor algemene finansiële bestuursaspekte soos byvoorbeeld begrotings, leningsbevoegdhede en Tesouriebeheer. Die **Plaaslike Regering: Wet op Munisipale Finansiële Bestuur, 2003 (Wet 56 van 2003)**, wat in werking getree het op 9 Februarie 2004 word beskou as die primêre wet oor munisipale finansies in die Republiek van Suid-Afrika en herroep artikel 10G van die **Oorgangswet op Plaaslike Regering, 1993 (Wet 209 van 1993)**.

Wet 56 van 2003 reël op plaaslike regeringsvlak dieselfde aangeleenthede as wat deur die **Wet op Openbare Finansiële Bestuur, 1999 (Wet 1 van 1999)** op nasionale- en provinsiale vlakke gereël word. Hierdie wet hou verreikende gevolge vir munisipale finansiële bestuur in en daar sal deurlopend in dié artikel daarna verwys word.

Dit blyk dat eksterne finansiële beheer wat deur die hoër owerhede uitgeoefen word deur middel van voorskriftelike bepalings in parlaments- en provinsiale wette 'n belangrike rol in die munisipale finansiële proses speel om te verseker dat die verkryging, bewaring en besteding van finansies effektief uitgevoer word. Vervolgens sal interne finansiële beheer by munisipaliteite breedvoerig verklaar word.

2.2 Interne finansiële beheer

Plaaslike regering in die Republiek van Suid-Afrika geskied binne die perke van die bepalings van parlaments- en/of provinsiale wette. Munisipaliteite is nie slegs verantwoordig aan die hoër owerhede nie, maar ook aan die gemeenskap verskuldig. Daarom behoort 'n gemeenskap krities te staan teenoor openbare handelinge en behoort nie geskroom te word om die optredes van amptenare deur 'n munisipale raad tot verantwoordig te roep in gevalle van onregmatige optrede nie. Om effektief in die openbaar verantwoordig te kan doen, impliseer dat munisipaliteite effektiewe interne finansiële beheer moet toepas om hulle in staat te stel om verantwoordig aan die publiek te kan doen. Gildenhuys (1997:50) verklaar in die verband dat "... ongeag die stelsel van plaaslike regering wat toegepas word en ongeag die aard en vorm van eksterne beheer wat deur die hoër owerhede toegepas word, die werklike finansiële beheer steeds op plaaslike regeringsvlak plaasvind."

Dit is derhalwe die taak van die departement van die hooffinansiële beampte om leiding te gee en beheer uit te oefen oor ordelike finansiële bestuur ten einde doeltreffendheid en effektiwiteit in die aanwending van openbare fondse te verseker.

Ingevolge hoofstuk 9 van **Wet 56 van 2003** word daar voorsiening gemaak vir die funksies en bevoegdhede van die departement van die hooffinansiële beampte. Die pligte en bevoegdhede van die hoof finansiële beampte van 'n munisipaliteit word ook ingevolge hoofstuk 9 van hierdie wet voorgeskryf. So 'n beampte is verantwoordings verskuldig aan die munisipale bestuurder vir die uitoefening van die funksies en bevoegdhede soos aan hom toegeken (Reddy, 2003:14).

Munisipaliteite word ingevolge wetgewing, soos byvoorbeeld **Wet 108 van 1996** en **Wet 56 van 2003**, verplig om jaarliks 'n begroting van inkomste en uitgawe vir 'n betrokke finansiële jaar (1 Julie van elke jaar tot 30 Junie van die volgende jaar) op te stel. Reddy (2003:67) verklaar voorts dat "... the budget must state the source of funding as well as the costs of sustaining the initiative and its impact on the ability of citizens to pay levies, rates and service charges."

Ten einde effektiewe interne finansiële beheer by munisipaliteite toe te pas, sal die volgende aangeleenthede noodwendig verrekend moet word

- dat daar 'n interne kontrolestelsel toegepas word;
- dat die kontrolestelsel moet bydra dat die werksaamhede wat onderneem word, steeds op die goedgekeurde beleidsdoelwit(te) gemik sal bly en dat enige afwykings gerapporteer word voordat daar byvoorbeeld wesenlike skade gedoen word. Beheer moet derhalwe toekomstgerig wees en sover moontlik nie **ex post facto** toegepas word nie; en
- die verantwoordingsaspek daarvan voortdurend voorop gehou word ten einde te verseker dat dit toekomstgerig sal bly (Cloete, 1996:105).

Bogenoemde is maar slegs enkele voorbeelde van interne finansiële kontrolemaatreëls wat deur munisipaliteite getref kan word ten einde verantwoordingdoening in die hand te kan werk.

2.3 Verantwoordingdoening

Openbare verantwoording is van besondere betekenis vir munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika, waar rekenskap oor die besteding van geld in die openbaar aan die munisipale raad, sowel as aan die kieserspubliek gedoen moet word. In Suid-Afrikaanse terme bestaan daar reeds vir dekades verskillende beskouings oor die begrippe "verantwoording" en "aanspreeklikheid", niteenstaande die feit dat verklarende woordeboeke hierdie twee begrippe as sinonieme begrippe verklaar (Labuschagne & Eksteen, 1993). Vir doeleindes van hierdie artikel gaan daar egter 'n onderskeid tussen die twee begrippe getref word.

Openbare verantwoording kan met reg as 'n kernbestanddeel van 'n demokratiese regeeringsvorm beskou word (Ellis, 1984:101). Dit is inderdaad 'n verantwoordelikheid wat deur almal wat gesag uitoefen, aanvaar moet word. Dit impliseer dat rekenskap gegee moet word vir die wyse waarop die verantwoordelikheid wat opgelê is, aan uitvoering gegee is. "Political office-bearers should be accountable to and removable by the people, either directly or through their representatives" (Roberts & Edwards, 1991:82).

Verantwoordelikheid word beskou as 'n eienskap wat by elke individu of 'n groep individue inherent gesetel is. Vanuit 'n Christelike perspektief beoordeel, is verantwoordelikheid in werklikheid 'n ondersteunende element van gesag en is dit as sodanig ook in die openbare sektor gevestig (Spier, 1972:25-32). Hiervolgens moet 'n gesagdraer ook oor die betrokke gesag verantwoording doen. Die toekenning van gesag aan 'n individu bewerkstellig of aktiveer in werklikheid verantwoordelikheid by die persoon. Indien hy derhalwe vir 'n bepaalde taak aanspreeklik gehou word, beteken dit dat die verantwoordelikheid daarvoor aanvaar moet word.

Volgens Cloeck (1996:7) neem die konsep van openbare rekenpligtigheid veral in ontwikkelende lande 'n besondere betekenis aan, omdat openbare rekenpligtigheid dikwels as voorwaarde vir voortgesette ontwikkelingshulp aan die lande gestel word. Bayat en Meyer (1994:37) verklaar dat openbare ampsbeksleërs verantwoordelik is vir die administrasie en toepassing van landsbeleide, maar terselfdertyd ook verantwoordelik is vir die aktiwiteite en handeling van alle openbare amptenare onder hulle beheer.

Gildenhuis (1997:13) verklaar dat verantwoordelikheid nie noodwendig openbare verantwoordelikheid impliseer nie. Openbare verantwoordelikheid is gekoppel aan 'n verteenwoordigende demokrasie met gepaardgaande regte van burgers en verpligtinge van politieke verteenwoordigers en openbare amptenare. Verantwoordelikheid as sodanig beteken nie noodwendig dat verantwoordelikheid teenoor die burgers van die staat aanvaar word nie. Spiro (1969:81) verklaar in hierdie verband dat "... bureaucrats found themselves in relatively favourable situations of responsibility long before postulate about the connection between constitutional democracy and political responsibility of individual citizens could have been raised. Sometimes they are in equally sound situations today even under governments that are neither constitutional nor democratic."

Positiewe antwoorde op die volgende vrae kan van nut wees om openbare verantwoording in Westerse demokrasieë te toets:

- Hoe gereeld en doeltreffend word die sienswyses/standpunte van die publiek deur die besluitnemers van 'n regering ("government in power") in ag geneem?

- Hoe maklik is dit vir 'n ingesetene om aan die besluitnemingsproses op plaaslike regeringsvlak deel te neem, indien hy dit sou verkies?
- Hoe gereeld word verkiesings gehou sodat dié wat aan bewind is hulleself verantwoordbaar aan die kieserskorps kan maak asook die beginsel dat die party wat aan bewind is, vervang kan word indien die kieserspubliek ontevrede met die prestasie/optrede van die wetgewer is (Hanekom et al., 1995:178)?

In 'n verteenwoordigende demokrasie word die klem op openbare verantwoordelikheid van politieke verteenwoordigers en openbare funksionarisse geplaas. Hierdie verantwoordelikheid impliseer dat daar in die finale instansie aan die belastingbetalers verantwoording gedoen moet word en dat hierdie verantwoordingdoening in die openbaar moet geskied. Hierdie vereiste plaas 'n plig op die skouers van elke openbare amptenaar om met verantwoordelikheid op te tree sodat hy in die openbaar oor sy handelinge verantwoording kan doen. Dit beteken dat die openbare amptenaar daarna moet streef om die belange van elke individu in die gemeenskap eerder as sy eie belange na te streef (Gildenhuys, 1997:13)

Marshall (1989:25) onderskei drie gebruike by verantwoordelikheid waar dit van toepassing is vir politieke besluite en optredes, te wete:

- dat besluitnemers onderworpe is aan openbare mening vir alle openbare besluite wat hulle neem en daarvoor verantwoording moet doen;
- dat alle besluite wat in die openbaar geneem word, met verantwoordelikheid geneem moet word ten einde aan die vereistes van verstandigheid en konsekwentheid te voldoen; en
- dat die besluitnemers aan 'n hoër instansie, byvoorbeeld die Parlement, aanspreeklik bly vir die besluite wat hulle neem.

Beheer by munisipaliteite is gerig op verantwoording, wat impliseer dat amptenare verantwoording moet kan doen oor die wyse waarop geld ingevorder, bewaar en bestee word. Dimock en Dimock (1983:123) verklaar byvoorbeeld dat verantwoordingdoening impliseer dat daar verantwoordelik, ooreenkomstig voorafbepaalde standaarde van korrektheid, opgetree moet word.

Munisipale amptenare moet in die reël aan die munisipale raad verantwoording oor munisipale werksaamhede doen. Met die eis van sodanige verantwoording wat as 'n interne aangeleentheid hanteer kan word, kan onder meer vasgestel word waarom daar op 'n bepaalde wyse opgetree is. In die geval van ongerymdhede kan daar selfs vir die voorkoming van soortgelyke ongerymdhede in die toekoms aanvaarbare oplossings gevind word.

Indien daar geen ongerymdhede voorkom nie, bied die eis van sodanige verantwoording 'n geleentheid om die betrokke munisipale amptenare selfs tot groter hoogtes aan te spoor (Gildenhuys, 1997: 2327).

Verantwoordingdoening by munisipaliteite moet derhalwe nie te alle tye in 'n negatiewe lig beskou word wat slegs met ongerymdhede verband hou nie. Uit die voornoemde kan afgelei word dat openbare verantwoording by munisipaliteite onder meer beteken dat:

- verpligte verantwoording vir openbare fondse en uitvoerende werksaamhede in 'n enkele funksionaris, te wete die rekenpligtige beampte, gesetel word wat verantwoording aan die munisipale raad moet doen;
- verantwoording aan die munisipale raad gedoen moet word oor die invordering, bewaring en besteding van openbare fondse wat aan die uitvoerende instellings (departemente/afdelings van 'n munisipaliteit) beskikbaar gestel is om bepaalde goedgekeurde programme te finansier;
- redes en verduidelikings vir optredes te verstrek, asook regverdiging van optredes om verantwoordelikhede na te kom ten einde die doelwitte van die munisipale raad te bereik; en
- daar verantwoordelik deur leidinggewende funksionarisse opgetree word om volgens vasgestelde standaarde, wette, goedgekeurde programme, asook pligsbesef en eerlikheid uitvoering aan goedgekeurde beleid(e) te gee.

2.4 Aanspreeklikheid

Aanspreeklikheid is in die verlede beskou as 'n aktiwiteit wat uitgevoer moes word om op 'n formele wyse verslag oor transaksies waarby geld betrokke is, te gee (Normanton, 1966:1). In die verlede is aanspreeklikheid ook bloot tot rekeninghouding beperk, maar namate owerheidsbedrywighede in omvang en ingewikkeldheid toegeneem het, is daar afgesien van hierdie enge gebruik. Ter bevestiging van voormelde standpunt voer Simon (1954:513) aan dat aanspreeklikheid beskou kan word as daardie metodes, prosedures en bevoegdhede wat bepaal watter waardes in administratiewe besluite gereflekteer behoort te word. Aanspreeklikheid dui derhalwe op die afdwing van verantwoordelikheid.

Aanspreeklikheid as 'n begrip verwys na een belangrike aspek, te wete dat 'n bepaalde persoon aanspreeklik gehou word vir bepaalde verpligtinge en die wyse waarvolgens dit ten uitvoer of selfs nie ten uitvoer gebring is nie.

'n Praktiese voorbeeld in hierdie verband is dat openbare verteenwoordigers vir hulle handelinge aanspreeklik is teenoor die kieserskorps. Hierdie aanspreeklikheid kan dikwels getoets word deur die openbare mening (Venter, 2001:209). In hierdie geval is die finale toets van aanspreeklikheid dat verkose verteenwoordigers moontlik nie weer herkies sal word by 'n volgende munisipale verkiesing nie.

Volgens Fox en Meyer (1995:105) dui aanspreeklikheid op "... the obligation resting on each public functionary to act in the public interest and in accordance with his conscience, with solutions for every matter based on professionalism and participation, and divulgement as a safety measure." Veral van belang hier is om klem op aanspreeklikheid as 'n veiligheidsmeganisme te plaas om magsmisbruik te verhoed en daarmee te verseker dat aan die vereistes van 'n demokratiese regering voldoen word.

Venter (2001:185) verklaar voorts dat aanspreeklikheid verwys na die verpligting wat lede van die uitvoerende gesag het teenoor die wetgewende gesag om hulle handelinge en die lewering van dienste binne hulle bevoegdheidsfeer te verduidelik. Aanspreeklikheid word ook beskou as 'n toestand waarin individue wat gesag uitoefen beperk word deur eksterne wyses en deur interne norme. Aanspreeklikheid verwys derhalwe na die instelling van wigte en teenwigte in 'n administratiewe stelsel. Die mees basiese betekenis van aanspreeklikheid is om aanspreeklik gehou te word vir rentmeesterskap van gesag en hulpbronne (Chandler & Plano, 1982:107).

Vanuit hierdie definisie is dit duidelik dat gesagsmisbruik in die openbare sektor voorkom moet word. Onder gesagsmisbruik word alle gebrekkige aksies en handelinge van 'n owerheid ingesluit en daarom handel dit nie slegs oor sogenaamde onregmatige of onwettige aanwending van gesag nie. Dit verwys ook spesifiek na die mislukking of bloot die nalating van die owerheid om goedere en dienste wat reeds goedgekeur en befonds is, te lewer.

Die vernaamste kenmerk van aanspreeklikheid op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika is dat 'n enkele beampte, in hierdie geval, die munisipale bestuurder, persoonlik vir alle finansiële transaksies van al die departemente/afdelings van 'n munisipale raad verantwoordelik gehou kan word. Ingevolge hoofstuk 5 van **Wet 56 van 2003** is die munisipale bestuurder die rekenpligtige beampte van 'n munisipaliteit en word sy funksies en verantwoordelikhede in hierdie verband duidelik uiteengesit.

'n Verdere belangrike aspek wat as die senustelsel van aanspreeklikheid beskou kan word, is die beskikbaarheid en toeganklikheid van inligting. Die wye milieu waarin aanspreeklikheid beoefen word bring mee dat alle kanale deeglik verreken moet word vir die vloei en beskikbaarstelling van inligting (Gregory & Hicks, 1999:3).

As voorbeeld kan verwys word na 'n ingesetene wat beswaar het teen 'n besluit wat deur die munisipale raad geneem is en dan die wyksverteenvoortwoordiger nader vir relevante inligting en daarna kan voortgaan om besware te opper en aksies te inisieer indien nodig.

Verder kan 'n belangegroep wat 'n besluit van die regering teenstaan byvoorbeeld toegang tot agtergrondinligting bekom wat tot die besluit van 'n minister aanleiding gegee het. Met die beskikbare inligting kan die belangegroep deur die politieke proses gaan om byvoorbeeld steun vir hulle standpunt by ministers te verkry, ander opposisie partye vir moontlike steun daarby te betrek en ook daardeur die media te aktiveer om sodoende 'n bepaalde besluit te laat verander (Geldenhuis, 2003:13). Die voornoemde is 'n sprekende voorbeeld van beskikbare kanale wat benut kan word om aanspreeklikheid as 'n realiteit te bewys. Vervolgens kan ook verwys word na die **Wet op Bevordering van Toegang tot Inligting, 2000 (Wet 2 van 2000)** wat spesifieke voorskrifte in hierdie verband bevat. Die doel met hierdie wet is om deur middel van die reg op toegang tot inligting 'n kultuur van deursigtigheid en aanspreeklikheid in openbare- en privaatliggame te skep. Dit is in ooreenstemming met artikel 195 van **Wet 108 van 1996** waar deursigtigheid en aanspreeklikheid, oftewel verantwoordingspligtigheid, as basiese waardes en beginsels van openbare bestuur vermeld word. Maatreëls om toegang tot inligting moontlik te maak, is in ooreenstemming met 'n breë tendens van toenemende demokratisering van state en met die bemagtiging van persone. Dit gaan saam met die idee dat dit nie net hoogs wenslik in 'n moderne staat is om ingeligte ingesetenes te hê nie, maar dat vrye inligtingsvloei ook vir individue belangrik is. Die reg op toegang tot inligting is ook van toepassing op die verhouding tussen persone onderling in soverre persone inligting nodig het om enige van hulle regte ten volle te kan uitoefen en te beskerm.

Primstone (1998:148) verklaar verder dat "(i)n South Africa, good local government is accountable government; and is answerable to, and recallable by the people." Dit is van grondliggende belang dat alle betrokkenes in die handhawing van openbare aanspreeklikheid, soos byvoorbeeld ministers, lede van die uitvoerende rade en munisipale raadslede geheel en al met die wesenlike aard en omvang van aanspreeklikheid vertrou moet wees. Inderdaad word die Parlement, as wetgewende instelling, as die bastion vir die handhawing van openbare aanspreeklikheid beskou. Gevolglik kan openbare aanspreeklikheid nooit losgemaak word van die dag-tot-dag bedrywighede van die Parlement en alle ander owerheidsinstellings nie. Die vereiste roete wat openbare aanspreeklikheid moet volg, is breedweg dié van ministers aan die publiek maar deur middel van die Parlement. Aanspreeklikheid in hierdie verband handel oor hulle eie besluite, handelinge en werksaamhede, maar ook oor die werksaamhede van hul departemente.

Vervolgens is openbare amptenare weer intern aan die politieke struktuur met verwysing na politieke hoofde aanspreeklik, en verder af ook in die totale hiërargiese struktuur van alle owerheidsinstellings, hetsy provinsiaal of munisipaal (Jennings, 1966:149).

Die totale parlementêre proses, owerheidsaksies, handeling en strukture moet derhalwe deurlopend onder 'n vergrootglas geplaas word om openbare aanspreeklikheid te eerbiedig.

3. SAMEVATTING

Finansiële beheer en verantwoording by munisipaliteite het as vername doelstelling rekenskapgewing oor die besteding van geld in die openbaar. Die belastingbetaler moet byvoorbeeld in staat gestel word om te kan bepaal of die geld wat by wyse van die begroting beskikbaar gestel is vir daardie doeleindes aangewend is en of die voortsetting van bepaalde goedere- en dienslewering in die lig van die skaarsheid van geld en die kompleksiteit van die behoeftes wat daarmee gepaard gaan, nog geregverdig is. Verder moet die kiesers ook in staat gestel word om die doeltreffendheid en effektiwiteit waarmee openbare geld deur die amptenare bestee word, te kan beoordeel. Die voornoemde impliseer dat finansiële beheer uitgeoefen sal moet word ten einde openbare verantwoording te kan bewerkstellig.

Finansiële beheer wat by munisipaliteite uitgeoefen word, het hoofsaaklik openbare verantwoordingdoening ten doel. Dit impliseer dat 'n munisipale raad uiteindelik beheer oor alle bedrywighede van die uitvoerende funksionarisse moet uitoeven en aan die kiesers daarvoor verantwoording moet doen. Om die munisipale raad in staat te stel om aan die kiesers verantwoording te doen, is dit noodsaaklik dat die amptenare op hulle beurt weer tot verantwoording geroep word.

In die Republiek van Suid-Afrika is openbare finansiële beheer en die uitoefening daarvan, hiërargies van aard. Die nasionale regering oefen byvoorbeeld beheer oor provinsiale sowel as munisipale werksaamhede uit. Munisipaliteite verteenwoordig die derde regeringsfeer wat impliseer dat hulle verantwoording verskuldig is aan die provinsiale, sowel as die nasionale regering vir die wyse waarop hulle die funksies wat aan hul toevertrou is, uitgevoer het.

Statutêre beheer op plaaslike regeringsvlak bestaan uit twee komponente, te wete 'n eksterne komponent (voorbereiding van begrotings, beheer oor lenings, besteding, inkomste, kontrakte en aankope asook ouditering van rekeninge) en 'n interne komponent (inspeksies, finansiële verslaggewing en interne ouditering) waardeur bepaal kan word of geld vir goedgekeurde programme doeltreffend en effektief gespandeer word en of die plaaslike gemeenskap waarde-vir-geld met bydraes deur belasting ontvang.

Om te verseker dat finansiële beheer en verantwoording by munisipaliteite effektief en doeltreffend uitgeoefen word, sal in toenemende mate klem gelê moet word op die regte gesindheid tot goedere- en dienslewering en aspekte soos morele waardes, selfbeheer, selftug en verantwoordelikheid sal derhalwe onder die amptenarekorps ingeskerp moet word. Die wetgewende instellings sowel as die politieke ampsbekleërs sal hulle leiersrol sodanig moet vertolk dat hul daardeur openbare verantwoording in die hand kan werk.

4. TOEPASSINGSWAARDE

Munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika verkeer tans onder druk weens beweringe oor gebrekkige finansiële beheer en verantwoording wat aanleiding gee tot omvangryke korrupsie en finansiële wanbestuur met nadelige gevolge vir effektiewe en doeltreffende goedere- en dienslewering aan die ingesetenes. Derhalwe is dit van kardinale belang dat indringende aandag aan die toepassing van effektiewe en doeltreffende finansiële beheer en verantwoording by munisipaliteite geskenk sal word.

Finansiële beheer impliseer dat, op 'n volgehoue wyse, 'n wakende oog gehou moet word oor die wyse waarop geld bestee gaan word, bestee word en bestee is, met die oog op verslaggewing deur 'n munisipale raad aan die ingesetenes van die betrokke dorp of stad. Om in staat te wees om rekenskap aan die ingesetenes te gee oor die handeling van munisipale funksionaris, is dit van kardinale belang dat 'n raad voortreflike beheer oor die werksaamhede van die amptenare moet uitoefen. Voortreflike finansiële beheer en verantwoording sal bydra om 'n positiewe gees van vertrouwe by die ingesetenes van 'n dorp of stad tot gevolg te hê.

Finansiële beheer en verantwoording by munisipaliteite het as vername doelstelling rekenskapgewing oor die besteding van geld in die openbaar. Die belastingbetaler moet byvoorbeeld in staat gestel word om te kan bepaal of die geld wat by wyse van begroting beskikbaar gestel is vir daardie doeleindes aangewend is en of die voortsetting van bepaalde goedere- en dienslewering in die lig van die skaarsheid van geld en die kompleksiteit van die behoeftes wat daarmee gepaard gaan, nog geregverdig is.

Die effektiewe en doeltreffende toepassing van finansiële beheermaatreëls en die afdwing van openbare verantwoording kan voorvalle van korrupsie en finansiële wanbestuur by munisipaliteite aansienlik verminder. Dit dien derhalwe as 'n waarborg vir voortreflike munisipale finansiële bestuur en kan sodoende bydra om die openbare belang te bevorder die fundamentele doelwit van demokratiese plaaslike regering en bestuur.

5. BRONNELYS

BAYAT, M.S. & MEYER, I.H. (Eds) 1994. *Public administration: Concepts, theory and practice*. Halfway House: Southern Book Publishers.

CHANDLER, C. & PLANO, J. 1982. *The public administration dictionary*. New York: John Wiley & Sons.

CLOETE, J.J.N. 1993. *Publieke administrasie en bestuur*. Agste uitgawe. Pretoria: J.L. van Schaik.

CLOETE, J.J.N. 1996. *Accountable government and administration for the Republic of South Africa*. Pretoria: J.L. van Schaik.

DEPARTMENT OF STATE EXPENDITURE. 1997. *Introduction to budgeting*. Pretoria: Government Printer.

DIMOCK, M. & DIMOCK, G.O. 1983. *Public administration*. New York: Holt Rinehart & Winston Inc.

ELLIS, A.P. 1984. Verantwoording. *South African Institute of Public Administration (SAIPA)*, 11(2):71-83, September.

FOX, W. & MEYER, I. 1995. *Public administration dictionary*. Cape Town: Juta & Co. Ltd.

GELDENHUYS, A.J.G. 2003. *Demokrasie en openbare aanspreeklikheid: Universele beginsels vir Suid-Afrika in die 21ste eeu*. Referaat gelewer tydens die aanvaarding van 'n professoraat by die Sentrale Universiteit vir Tegnologie, Vrystaat. Bloemfontein. 6 Maart.

GILDENHUYS, J.S.H. 1997. *Introduction to local government finance: A South African perspective*. Pretoria: J.L. van Schaik.

GLOECK, J.D. 1996. An audit perspective on public accountability. *South African Institute of Public Administration (SAIPA)*, 31(1):5-18, March.

GREGORY, R. & HICKS, C. 1999. Promoting public service integrity: A case for accountable responsibility. *Australian Journal of Public Administration*, 58(4):3.

HANEKOM, S.X., ROWLAND, R.W. & BAIN, E.G. 1995. *Key aspects of public administration*. Revised edition. Halfway House: Southern Book Publishers.

JENNINGS, I. 1966. *The British Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.

KROUKAMP, H.J. 1996. Die munisipale finansiële proses in Suid-Afrika: 'n Empiriese ondersoek in 1995. *South African Institute of Public Administration (SAIPA)*, 31(3):189-207, September.

LABUSCHAGNE, F.J. & EKSTEEN, L.C. 1993. *Verklarende Afrikaanse Woordeboek*. Pretoria: J.L. van Schaik.

LOOTS, J.A.J. 1997. *The role of the auditor-general in contributing to public accountability and the prevention of corruption*. J.N. Boshof-gedenklesing, 9 Oktober.

MARSHALL, G. 1989. *Ministerial responsibility*. London: Oxford University Press.

MULGAN, R. 2000. Comparing public accountability in the public and private sectors. *Australian Journal of Public Administration*, 59(1):87-90.

NORMANTON, E.L. 1966. *The accountability and audit of governments: A comparative study*. New York: Manchester University Press.

PRIMSTONE, G. 1998. *Local government: Constitutional foundations*. Singapore: Ashgat Publishing Ltd. RAPPORT 2000. *Hulle is traag met inligting*. 6 Augustus. RAPPORT 2000. *Bankrot! Munisipaliteite in Suid-Afrika wurg*. 6 Augustus.

REDDY, P.S., SING, D. & MOODLEY, S. 2003. *Local government financing and development in Southern Africa*. First edition. Cape Town: Oxford University Press.

REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA. *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996)*. Pretoria: Staatsdrukker.

REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA. *Plaaslike Regering: Wet op Munisipale Finansiële Bestuur, 2003 (Wet 56 van 2003)*. Pretoria: Staatsdrukker.

REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA. *Plaaslike Regering: Wet op Munisipale Stelsels, 2000 (Wet 32 van 2000)*. Pretoria: Staatsdrukker.

REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA. *Plaaslike Regering: Wet op Munisipale Strukture, 1998 (Wet 117 van 1998)*. Pretoria: Staatsdrukker.

REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA. *Wet op die Bevordering van Toegang tot Inligting, 2000 (Wet 2 van 2000)*. Pretoria: Staatsdrukker

REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA. *Wet op Openbare Oudit, 2004 (Wet 25 van 2004)*. Pretoria: Staatsdrukker.

REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA. *Wet op Openbare Finansiële Bestuur, 1999 (Wet 1 van 1999)*. Pretoria: Staatsdrukker.

ROBERTS, G. & EDWARDS, A. 1991. *A new dictionary of political analysis*. London: Edward Arnold.

SIMON, H.A. 1954. *Public administration*. New York: Alfred A. Knopf.

SPIER, J.M. 1972. *Oriëntering in die Christelike wysbegeerte*. Bloemfontein: Sacum Beperk.

SPIRO, H.G. 1969. *Responsibility in government, theory and practice*. New York: Van Nostrand Reinhold Company.

VENTER, A. (Ed). 2001. *Government and politics in the new South Africa: An introductory reader to its institutions, processes and policies*. Pretoria: J.L. van Schaik.

VOLKSBLAD. 2004. *Provinsies moet ingryp in munisipale geldsake*. 24 Augustus.