

# Die betekenis en doel van finansiële beheer en verantwoording by munisipaliteite in Suid-Afrika

*L.H. Laubscher  
Skool vir Owerheidsbestuur  
Fakulteit Bestuurswetenskappe  
Sentrale Universiteit vir Tegnologie, Vrystaat  
Privaatsak X 20539  
Bloemfontein 9300  
[llaubs@cut.ac.za](mailto:llaubs@cut.ac.za)*

## **Abstract**

*With a corruption perception index score of 5.4, South Africa is ranked as one of the most corrupt countries in the world and this does not bode well for the country's development. Most municipalities in South Africa are under pressure as a result of poor financial control and accountability that give cause to extensive corruption and financial mismanagement with subsequent detrimental consequences for effective and efficient service delivery to the community. Financial control and accountability are of utmost importance in determining either the success or failure of local government. Ethical conduct and the acceptance of proper values can contribute towards sound financial management at municipalities and can prohibit municipal councillors and officials to be attracted to corrupt activities. If municipalities want to overcome the current challenges, it is essential for those involved to address these matters in a sincere, honest and ethical manner. In this article the author investigates the meaning and purpose of financial control and accountability as a value-driven norm for accountable and ethical local government in South Africa.*

## 1. Inleiding

Die openbare sektor kan nie algeheel waardeevry wees nie. Geen regering-van-die-dag kan effektief en doeltreffend funksioneer sonder 'n stel riglyne (Christelike leerstellings en normatiewe waardes) wat hulle in die rigting, waarin die samelewing van hul verwag om te beweeg, sal stuur nie. Dié Christelike leerstellings dien derhalwe as bronne van gemeenskapswaardes waarvan normatiewe gedragrigoere vir openbare funksionariesse afgelei word. Dit impliseer dat munisipale raadslede en amptenare dan ook die morele en etiese waardes en norme, soos deur die gemeenskap bepaal, in hulle optredes moet verreken en eerbiedig. Dit bevestig die feit dat daar van hierdie persone verwag word om hoë etiese standaarde in die uitvoering van hulle werksaamhede na te streef en dat hulle gedrag van ordentlikheid en beskaafdheid sal moet getuig. Die erkenning en die handhawing van gemeenskapswaardes is te vinde in eerlikheid, verantwoordelikheid, integriteit, billikheid en redelikheid, respek vir religieuse waardes, doeltreffendheid, effektiwiteit en deeglikheid. Daar sal deurgaans (direk of indirek) na hierdie waardes verwys word as boustene vir etiese en verantwoordelike plaaslike regering en bestuur.

Dit blyk dat etiese en verantwoordelike plaaslike regering en - bestuur gegrond sal moet wees op dié voornoemde waardes, ten einde die belange en algemene welsyn van die samelewing te kan dien en te bevorder. Hierdie waardes, asook die geldende Christelike leerstellings behoort as gewigtige insette by die neem van besluite en die bepaling van beleid oor munisipale finansies te dien ten einde etiese en verantwoordelike plaaslike regering en - bestuur te bewerkstellig. Dit is 'n aangeleentheid wat indringende aandag behoort te geniet, aangesien omvangryke korrupsie en finansiële wanbestuur by munisipaliteite in Suid-Afrika voorkom. Wanbestuur en korrupsie is teenstrydig met die fundamentele waardes wat in die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika*, 1996 (Wet 108 van 1996) uiteengesit word. Dit ondermyn die grondwetlike verbintenis tot menswaardigheid, die bereiking van gelykheid en die bevordering van menseregte en vryhede.

Finansiële beheer en verantwoording is derhalwe van besondere betekenis in plaaslike regering waar rekenskap oor die besteding van geld in die openbaar aan die wetgewers (munisipale raad), sowel as aan die kieserspubliek gedoen moet word. Die doelstellings met finansiële beheer op plaaslike regeringsvlak is om verantwoording te verseker, sodat rekenskap gegee kan word van die talle handelinge van die politieke en uitvoerende funksionariesse wat uitvoering aan munisipale owerheidshandelinge moet gee.

Finansiële beheer impliseer dat '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 die wetgewende gesag aan die publiek. Derhalwe is die toepassing van effektiewe en doeltreffende finansiële beheer en verantwoording deur munisipaliteite 'n voorvereiste vir verantwoordelike en etiese plaaslike regering en - bestuur.

In hierdie artikel sal daar gepoog word om die betekenis en doel van finansiële beheer en verantwoording, as waardegedrewe norm vir verantwoordelike en etiese plaaslike regering en - bestuur, breedvoerig te verklaar.

## **2. Betekenis van finansiële beheer en verantwoording in die praktyk**

Die beheerfunksie in die openbare sektor is een van die ses generiese administratiewe prosesse, te wete beleidbepaling, organisering, finansiering, menslike hulpbronne, werksmetodes en beheer. Craythorne (2006:220) verklaar beheer "... as the process of monitoring activities to determine whether individual units and the organization itself are obtaining and utilizing their resources effectively and efficiently as to accomplish their objectives, and where this is not being achieved, implementing corrective action". Voornoemde impliseer dat die uitoefening van beheer enersyds ten doel het om te verseker dat die doelwitte van 'n instelling verwesenlik word en dat beheer nie as 'n doel opsigself uitgeoefen behoort te word nie, maar eerder as een van die generiese administratiewe prosesse. Andersyds het beheer ten doel om deur middel van rigtinggewende handeling, regstellende maatreëls te tref om te verseker dat die resultaat wat in die vooruitsig gestel is, wel bereik sal word.

Beheer kan 'n positiewe of negatiewe uitwerking op munisipale werksaamhede uitoefen. Enersyds is dit positief van aard as dit gesien word as 'n metode om vas te stel of verwagte resultate wel bereik is en om korrektiewe stappe te neem indien afwykings geïdentifiseer word (Craythorne, 2006:24). In 'n negatiewe sin kan beheer beskou word as 'n eksterne metode wat gebruik word om amptenare teen hulle sin tot bepaalde optrede te dwing en derhalwe as 'n veroordeling beskou word. Indien ouditeure byvoorbeeld bloot daarop ingestel is om foute en bedrog op te spoor, gaan die doelwit om voortrefflike finansiële bestuur te bewerkstellig, daardeur totaal verlore. Openbare amptenare is geneig om beheer as 'n eksterne mag wat teen hulle sin op hul afgedwing word, te beskou. "Control should not be conceived as a set of dictatorial devices to manage

employees, but as an approach that helps those responsible for implementation of a plan to stay on the right track” (Dimock & Dimock, 1983:229).

Dunshire (1998:59-61) beskou die volgende drie vereistes as van besondere belang om effektiewe en doeltreffende beheer by munisipaliteite te bewerkstellig, te wete:

- die bepaling van ’n standaardoptrede om te bepaal wat daar behoort plaas te vind by ’n instelling om die voorafbepaalde doelwitte te bereik;
- te bepaal wat uiteindelik in die praktyk gerealiseer het en die omvang van afwykings teenoor gestelde standaarde te bereken; en
- te verseker dat afwykings sover moontlik voorkom, tot die minimum beperk, of uitgeskakel word om die gestelde doelwitte effektief en doeltreffend na te streef.

Om effektiewe en doeltreffende beheer deur munisipaliteite te kan bewerkstellig behoort al drie genoemde aspekte deeglik in die proses van finansiële beheer verreken te word. In Suid-Afrika bepaal die Parlement, op nasionale vlak, beleid deur wette te maak en oefen dan beheer oor die administratiewe handeling van die uitvoerende gesag uit om te bepaal of daar uitvoering aan die wil en wense van die wetgewende gesag gegee is. Wetgewing dien as die oorhoofse politieke beleid waarop die politieke ampsbekleërs en amptenare uitvoeringsprogramme moet baseer om die gestelde doelwit(te) na te streef. Die uitvoering van goedgekeurde beleid impliseer dat die wetgewers opdrag aan die uitvoerende gesag gee om, onder meer, gedetailleerde voorskrifte, werkwyses en kontrolemaatreëls daar te stel wat sal bydra tot die praktiese uitvoering van die goedgekeurde beleid. Hier kan verwys word na die belangrike rol van rekenpligtige beamptes en die Tesourie in die voorbereiding van konsepbegrotings. Die Tesourie oefen byvoorbeeld beheer uit by die konsepbegroting sowel as by die uitvoering van die goedgekeurde begroting met die beskikbaarstelling van geld (Craythorne, 2006:247).

Om aan die tweede vereiste wat Dunshire (1998:60) na verwys, uitvoering te gee, word die ouditeur-generaal aangestel om feitelike inligting oor die werklike optrede van die uitvoerende gesag en afwykings van beleid en voorskrifte aan die wetgewende gesag bekend te maak.

Om aan die derde vereiste van Dunshire (1998:60) gehoor te gee, oorweeg die Provinsiale Komitee oor Openbare Rekeninge (PROKOR) in Suid-Afrika die Ouditeur-generaal se verslag en indien nodig word die betrokke rekenpligtige beampte tot verantwoording geroep. PROKOR

spreek hom uit oor elke gerapporteerde ongerymdheid en kan dan by die betrokke provinsiale wetgewer aanbeveel dat regstellings gedoen moet word.

Volgens Cronje, Nevland en Van Reenen (1998:126-128) bestaan die beheerproses op plaaslike regeringsvlak uit die stel van prestasiestandaarde, waarneming van die werklike prestasie(s), evaluering van afwykings en korrektiewe optrede. Na aanleiding hiervan kan beheer by munisipaliteite beskryf word as die bepaling van omvattende maatreëls wat daarop gemik is om eerstens te bepaal of 'n gestelde doelwit(te) in 'n goedgekeurde begroting deur 'n uitvoerende gesag in die betrokke finansiële jaar nagestreef word. Tweedens word deur middel van voorafbepaalde maatstawwe bepaal of die resultate wat behaal is gunstig met die bepaalde standaard vergelyk. Derdens word bepaal watter korrektiewe stappe onderneem moet word om die gestelde oogmerke en die resultate wat beoog is, te behaal. Vierdens om te verseker dat die beskikbare hulpbronne so effektief en doeltreffend moontlik aangewend word om owerheidsdoelwitte effektief en doeltreffend te bereik en om aan die vereistes van openbare verantwoording te kan voldoen.

In 'n demokratiese staat, soos Suid-Afrika, is die wetgewende gesag (munisipale raad) regstreeks aan die kiesers (belastingbetalers) vir die oordeelkundige oplegging, invordering, bewaring en toedeling van openbare geld aanspreeklik en moet daarvoor in die openbaar aan die kiesers verantwoording gedoen kan word. Dit spreek vanself dat een of ander vorm van beheer derhalwe uitgeoefen moet word ten einde aan hierdie vereiste te kan voldoen. Dit impliseer dat hier verwys kan word na 'n trapvormige hiërargie van finansiële beheer. 'n Wetgewende gesag moet aan die gemeenskap verantwoording doen, 'n uitvoerende gesag aan 'n wetgewende gesag en 'n administratiewe gesag (amptenare) aan 'n uitvoerende gesag. Ten einde in staat te wees om verantwoordelikheid vir alle geldelike handeling van 'n uitvoerende gesag te kan aanvaar en sy verpligtinge in hierdie opsig na te kan kom, bepaal 'n wetgewende gesag 'n finansieringbeleid; gelas 'n uitvoerende gesag om byvoorbeeld organisatoriese reëlings te tref vir die behartiging van die finansieringsfunksies waarvoor werksmetodes en -prosedures bepaal moet word vir die reëling van formele kontrolemaatreëls (Pretorius, 2006:69).

Uit die voornoemde blyk dit dat finansiële beheer, sonder enige twyfel, ten doel het om verantwoording in die openbaar te bewerkstellig, sodat die gemeenskap kan bepaal hoe belastinggeld vir goedgekeurde doelwit(te) aangewend word.

Finansiële beheer by munisipaliteite het, afgesien van openbare verantwoording, ook ten doel om doeltreffendheid en effektiwiteit in die hand te werk. Die volgende aspekte kan as redes vir die uitoefening van beheer vir verantwoording by munisipaliteite in Suid-Afrika aangevoer word, te wete:

## **2.1 Om verantwoording te doen hoe gemeenskapsnorme en -waardes in 'n gemeenskap gehandhaaf word**

Die erkenning van waardes en norme is een van die fundamentele beginsels waarop openbare bestuur in 'n demokratiese staat gegrond is. Die gewoontes en gebruike in 'n bepaalde gemeenskap dien as waardenorme van wat reg en/of verkeerd vir die betrokke gemeenskap is (Edwards, 2008:78).

Etiek in die openbare sektor hou verband met wat is reg en wat is verkeerd by menslike gedrag. Beach (2005:24) verklaar dat "... it is normative and prescriptive, not neutral and is primarily religious and political". Beleidsbesluite in die openbare sektor berus op (feite en) waardes, te wete politiek, godsdienstig, kultureel, ekonomies, histories of ander waardes.

Barton en Chappel (1996:336) bevestig dat waardes van besondere betekenis in openbare bestuur is en identifiseer dieselfde waardes soos hierbo vermeld. Derhalwe kan hieruit afgelei word dat waardes 'n betekenisvolle plek in openbare bestuur het en gevolglik ook in munisipale finansiële bestuur, omdat "(v)alues provide the standards by which he lives, are the basis of his preferences and decisions, and may even give direction and meaning to everything the official does" (Edwards, 2008:78). Die erkenning en die handhawing van gemeenskapswaardes en -norme in munisipale finansies moet weerspieël word in die funksionele bedrywighede van die munisipale funksionaris, deur:

- eerlikheid, onkreukbaarheid en deugsamheid;
- billikheid en redelikheid teenoor alle gemeenskappe van die stad of dorp;
- die godsdienstige waardes en -norme van alle bevolkingsgroepe te respekteer;
- deeglikheid in alle openbare handeling en werksaamhede na te streef;
- ewewigtige besluitneming na te streef deur alle aspekte en alternatiewe moontlikhede in berekening te bring, alvorens enige finale besluite rakende die gemeenskap geneem word; en

- doeltreffendheid en spaarsaamheid na te streef sodat die gemeenskapsbehoefes kwalitatief en kwantitatief bevredig sal kan word (Raga & Taylor, 2005:3).

## ***2.2 Verantwoording vir die eerbiediging van die demokratiese vereistes van 'n gemeenskap***

In 'n demokrasie is dit 'n vereiste dat die verkose verteenwoordigers aan die stemgeregtigde gemeenskap van die stad/dorp in die openbaar verantwoording van hulle handelinge moet kan doen. 'n Munisipale raad moet gevolglik paslike maatreëls tref ingevolge waarvan munisipale werksaamhede aan noukeurige ondersoek onderwerp kan word om vas te stel of die gemeenskap nie moontlik deur die handelinge van 'n munisipaliteit benadeel word nie. Munisipale werksaamhede moet sover moontlik in die openbaar geskied en nie agter 'n gordyn van geheimhouding nie, want dit is immers die belange van die gemeenskap wat nagestreef word en die geld van die belastingbetalers wat aangewend word om munisipale werksaamhede mee te finansier. 'n Munisipale raad moet derhalwe daarna streef om die demokratiese vereistes van vryheid van spraak en beweging te beoefen. Munisipale raadslede moet oor vryheid van spraak beskik om hulle menings oor owerheidsbedrywighede te lug deur byvoorbeeld begrotingsaanvrae onder die soeklig te plaas of van politieke ampsbekleërs en amptenare verantwoording te eis oor finansiële ongerymdhede wat 'n ouditeur in sy verslag oor die betrokke munisipaliteit vermeld het (Van Pittius, Williams & Searle, 2006:20).

'n Demokrasie vereis ook dat 'n individu oor vryheid van beweging moet beskik. Deur hulle vryheid van spraak en beweging kollektief uit te oefen, verkry individue die vryheid om vergaderings te hou waar politici tot verantwoording geroep kan word en hul onder meer verslag aan die gemeenskap oor finansiële aangeleenthede moet doen. Die vryheid van beweging en spraak stel individue ook in staat om verenigings en politieke partye te stig wat met mekaar kan meeding om die regering te vorm en sodoende die landsadministrasie volgens eie opvattinge te behartig (Cloete, 1996:26).

## ***2.3 Verantwoording oor die doeltreffendheid van goedgekeurde programme***

Die omskrywing en bepaling van doeltreffendheid in die privaatsektor is relatief eenvoudig, omdat doeltreffendheid aan die hand van ekonomiese

maatstawwe gemeet kan word, te wete deur bloot die opbrengste van 'n onderneming teen die insette, op te weeg. Daarteenoor is doeltreffendheid in die openbare sektor meer kompleks van aard, aangesien openbare instellings, afgesien van die doelwitte wat hulle individueel ingevolge wetlike bepalings van die wetgewende gesag moet nastreef, gesamentlik verantwoordelik is vir die nastrewing van die nasionale doelwit vir die bevordering van die welvaart van die gemeenskap van dorpe en stede in Suid-Afrika (Van Pittius *et al.*, 2006:19).

Benewens die feit dat voormelde openbare doelwit(te) dikwels ontasbaar is, is die aandrang op die dienslewering aan die gemeenskap onbeperk, terwyl die finansiële vermoë van munisipaliteite om die dienste te lewer, beperk is. Verder kan doeltreffendheid van dienste wat deur 'n munisipaliteit gelewer word, soos byvoorbeeld gesondheidsdienste, dikwels nie gemeet word aan die hand van insette teenoor uitsette nie. In die lig hiervan is ander maatstawwe vir die omskrywing of bepaling van doeltreffendheid by munisipaliteite van wesenlike belang. Derhalwe moet doeltreffendheid by munisipaliteite beskryf word as die grootste moontlike kwantitatiewe en kwalitatiewe bevrediging van die noodsaaklike gemeenskapsbehoefte deur die spaarsamige besteding van openbare fondse (Du Toit, Van der Walddt, Bayat & Cheminais, 1998:116). Doeltreffendheid by munisipaliteite moet egter steeds gepaard gaan met die handhawing van ander waardes soos openbare verantwoordelikheid, eerlikheid, redelikheid en billikheid en die erkenning van die soewereiniteit van die wetgewende gesag (munisipale raad).

Aan die hand van die voornoemde verklaring van doeltreffendheid, kan die afleiding gemaak word dat doeltreffendheid op plaaslike regeringsvlak op tweeërlei wyse deur munisipale funksionaris nagestreef moet word. Eerstens is doeltreffendheid by munisipaliteite te alle tye die deurslaggewende faktor te wete "... die mate waarin 'n behoefte (die doelwit) bevredig moet word na aanleiding van die aanvanklike program(me) van munisipale optrede waar prioriteite gestel en keuses tussen alternatiewes uitgeoefen moet word" (Laubscher & Van Straaten, 2009:95).

Tweedens word in die voornoemde beskrywing van die term doeltreffendheid by munisipaliteite verwys na die spaarsamige besteding van openbare fondse "... in meeting the objective at the lowest cost" (Lyden & Miller, 1999:371). By munisipale finansies kan die doeltreffendheidsmaatstaf eerstens toegepas word by die opstel van 'n jaarlikse konsepbegroting ten opsigte van elke doelwit wat nagestreef moet word. Deur gebruik te maak van tegnologiese hulpmiddels soos byvoorbeeld



bepaalde rekenaarprogramme, kan bedrae vir elke doelwit relatief korrek beraam word in plaas daarvan dat die onderskeie bedrae op lukrake berekening berus.

Die begrotings wat uiteindelik deur 'n munisipale raad goedgekeur word, dien tweedens as finansiële maatstaf vir die effektiewe en doeltreffende verdeling van die beperkte openbare geld om 'n omvangryke verskeidenheid van munisipale dienste aan die gemeenskap te lewer. Die onderskeie bedrae waarvoor in die begroting begroot is, het derhalwe ten doel om die behoeftes van die gemeenskap op 'n kwalitatiewe en kwantitatiewe wyse te bevredig.

## ***2.4 Verantwoording om redelikheid en billikheid van munisipale programme te bepaal en te handhaaf***

Die toepassing van billikheid en redelikheid kan teruggevoer word na die Christelike leerstellings (Centre for Business and Professional Ethics, 2004:16). Holden (1996:279) bevestig hierdie stelling en vermeld ook dat "... fairness and reasonableness are derived from the concept that public officials are there to deliver services for the general welfare of the public and this automatically means that they should always be fair and reasonable in their dealings with members of the public". Hierdie leerstellings kom derhalwe daarop neer dat politieke ampsbekleërs en munisipale amptenare billik en redelik teenoor elke ingesetene, afgesien van ras of kleur, by die begroting van geld en die uitoefening van beheer daarvoor moet optree, sodat hulle optrede aan bepaalde kenmerke sal voldoen, te wete dat:

- alle munisipale handeling in openbare belang moet wees;
- die vryhede en regte van die individu te alle tye erken en eerbiedig sal word;
- geen individu deur munisipale optrede onregmatig bevoordeel of benadeel sal word nie;
- eie belang nie voor openbare belang gestel sal word nie;
- eerlikheid en onkreukbaarheid in munisipale finansiële bestuur te alle tye gehandhaaf sal word; en
- diskresionêre bevoegdhede so toegepas sal word dat die voordeel van die twyfel die individu of groep toekom, maar nie ten koste van die openbare belang nie (Anon: Parliamentary Research Unit, 2008:2-3).

Indien in ag geneem word dat elke owerheidsinstelling in die demokratiese staat en binne 'n gemeenskap vir die bevordering van die algemene wel-

syn van die gemeenskap bestaan, is dit die verantwoordelikheid van die lede van 'n munisipale raad om hulle van die volgende te vergewis:

- dat die kenmerke van billikheid en redelikheid soos uiteengesit in die beleidsdoelwitte wat vir uitvoering aan munisipaliteite opgedra word, verreken is; en
- dat alle moontlike voorsorg getref sal word dat munisipale funksionaris se by die invordering, bewaring en besteding van openbare geld ingevolge magtigende begrotingswette om owerheidsdoelwitte te verwesenlik, voormelde kenmerke van openbare optrede sal handhaaf sodat dit in die openbaar verantwoordbaar sal wees.

### **3. Doel van finansiële beheer en verantwoording by munisipaliteite**

Die uitoefening van finansiële beheer en verantwoording by munisipaliteite is noodsaaklik om die volgende doelwitte te bewerkstellig, te wete:

#### ***3.1 Om verantwoording te doen oor die invordering, bewaring en besteding van geld***

Finansiële beheer om verantwoording te kan doen oor die invordering, bewaring en besteding van geld word hoofsaaklik op die operasionele vlak uitgeoefen waar amptenare vir die uitvoering van goedgekeurde doelwit(te) en die verrigting van bepaalde handeling e aanspreeklik gehou word (Craythorne, 2006:247). Dit beteken dat op operasionele vlak toesig-houers beheer moet uitoefen oor die werksaamhede wat daar in die instelling of afdeling onderneem word, ten einde rekenskap te kan gee oor byvoorbeeld aangeleenthede soos hoeveelhede (in die geval van, byvoorbeeld gesondheidsdienste, oor die hoeveelheid voorrade wat aan hulle beskikbaar gestel is) en van die standarde en gehalte van die bepaalde diens wat ter sprake is. Dit beteken dat leidinggewende amptenare in hulle onderskeie departemente of afdelings aan departementshoofde verantwoording moet doen oor die nakoming van finansiële voorskrifte en in hoe 'n mate die gestelde doelwit(te) met die besteding van die bewilligde geld bereik is. Die hooffinansiële beamp te sal byvoorbeeld moet toesien dat die insameling, bewaring en besteding van geld binne die raamwerk van tersaaklike wetgewing en die goedgekeurde munisipale begroting plaasvind (SANGONeT: On local government finance, s.a.)

Ontduiking van die beheerfunksie en aanspreeklikheid kan plaasvind wanneer amptenare op operasionele vlak dit na bestuursvlak afwentel. Om so 'n toedrag van sake te voorkom moet daar sprake wees van beheer, leidinggewing en motivering deur leidinggewende beamptes en toesighouers aan ondergeskikte amptenare om hulle in staat te stel om op hul bepaalde vlak selfstandig op te tree, selfstandige besluite te neem en aanspreeklikheid vir hul optredes te aanvaar. Dit kan bewerkstellig word deur deelnemende bestuur om meer verantwoordelike take aan amptenare te delegeer en deur deeglike kontrole en aanmoediging amptenare se selfvertroue te ontwikkel, sodat hierdie funksionarisse groter aanspreeklikheid vir gedelegeerde werksaamhede kan aanvaar. Miller (2003:1) verklaar tereg dat "... (it) is necessary to look critically at ways of making local authorities more accountable without making the system unworkable". Die bepalinge van die *Wet op die Bestuur van Munisipale Finansies, 2003* (Wet 56 van 2003) bevat in hierdie verband spesifieke voorskrifte oor die funksies van munisipale bestuurders as rekenpligtige beamptes asook dat hulle verantwoording moet doen aan 'n munisipale raad aangaande hierdie funksies. Dit impliseer dat 'n munisipale bestuurder terselfdertyd weer rekenskap van sy ondergeskiktes kan eis oor hoe hulle uitvoering aan werksaamhede gegee het.

### **3.2 Om aan reëlmatigheidsvereistes te voldoen**

Craythorne (2006:290) verklaar dat die begrip "reëlmatigheid" betrekking het op die tradisionele wyse van finansiële beheer soos byvoorbeeld die magtiging van uitgawes, rekeningkundige akkuraatheid van finansiële transaksies en die eerbiediging van tersaaklike wette, regulasies en verwante administratiewe reëlings.

Nakoming van reëls, regulasies en ander statutêre beheermaatreëls is nie voldoende om voortreflike finansiële bestuur te verseker nie. Beheer oor die inkomste van munisipaliteite kan derhalwe nie slegs getoets word aan die reëlmatigheidsbeginsel nie. Met sodanige toets kan slegs bepaal word of die inkomste byvoorbeeld in ooreenstemming met die voorskriftelike regulasies of goedgekeurde tariewe van die munisipale raad gevorder is. Daar sal deurgaans vasgestel moet word of elke handeling uitgevoer is in ooreenstemming met die wet en deur 'n persoon wat gemagtig is om dit te doen. Dit mag wees dat, alhoewel 'n transaksie dikwels reëlmatig mag wees, dit egter geen versekering bied dat dit 'n bydrae gelewer het tot effektiewe en doeltreffende dienslewering nie.

Munisipale rade moet daarom toesien dat hooffinansiële beamptes van munisipaliteite, in samewerking met departementele leidinggewende amp-

tenare, bepaalde informele voorskrifte ontwerp wat sal bydra om die reëlmatigheid van geldtransaksies te verseker. Bepalende voorskrifte om operasionele finansiële handeling te reël en wat onderneem moet word, kan van toepassing gemaak word by die uitreiking van kwitansies, die bank van geld en die voorlegging van fakture vir dienste wat aan 'n munisipaliteit gelewer word (Van Pittius *et al.*, 2006:10).

Die waarde van reëlmatigheidsondersoeke by munisipaliteite is daarin geleë om te verseker dat finansiële transaksies korrek te boek gestel word om onder meer te verseker dat die finansiële state 'n eerlike en getroue weergawe van rekeningkundige werksaamhede sal bied.

### **3.3 Om die rekeningkundige korrektheid en die doeltreffendheid van finansiële transaksies te verseker**

Met doeltreffendheid word verstaan die lewering van 'n sekere hoeveelheid dienste van 'n bepaalde gehalte teen die laagste moontlike koste (Van Pittius *et al.*, 2006:19). Cloete (1996:33) verklaar dat doeltreffendheid "... in die openbare sektor beteken die grootste moontlike kwantitatiewe en kwalitatiewe bevrediging van noodsaaklike behoeftes met die beperkte beskikbare hulpbronne en vereis ook die handhawing van openbare verantwoordelikheid, die demokratiese vereistes, eerlikheid, billikheid en redelikheid, asook die oppergesag van die wetgewende gesag".

Du Toit *et al.* (1998:116). beskou die doeltreffendheid van 'n program as die verhouding van uitset-eenhede van 'n gegewe kwaliteit tot inset-eenhede, maar dit verseker nie noodwendig kwaliteit en effektiwiteit nie. Doeltreffendheid in die openbare sektor kan na aanleiding van voorgaande moontlik saamgevat word deur te verklaar dat dit die optimale kombinerings van die beskikbare middele beteken om voldoende voordele en dienste van 'n voortreflike gehalte teen die laagste moontlike koste aan die gemeenskap te lewer of vir die grootste moontlike behoeftebevrediging beskikbaar te stel. Faktore wat die beheer en evaluering van doeltreffendheid by munisipaliteite kan bemoeilik is byvoorbeeld die omvang van munisipale werksaamhede, geheimhouding, politieke invloede en beheermaatreëls wat nie ten volle benut word nie (Van Pittius *et al.*, 2006:19).

Doeltreffendheid by munisipaliteite dui derhalwe op die grootste moontlike kwantitatiewe en kwalitatiewe bevrediging van noodsaaklike behoeftes van die gemeenskap wat met die beperkte hulpbronne van munisipaliteite, bewerkstellig moet word. Dit vereis ook die handhawing van openbare verantwoording, die nakoming van die geldende Christelike leer-

stellings, gemeenskapswaardes en demokratiese vereistes, die toepassing deurgaans van billikheid en redelikheid, asook die erkenning van die oppergesag van 'n munisipale raad (Cloete, 1996:33).

Ten einde die rekeningkundige korrektheid en die doeltreffendheid van finansiële transaksies by 'n munisipaliteit te verseker, is 'n behoorlike rekeningkundige stelsel vanselfsprekend 'n voorvereiste om voortrefflike finansiële bestuur in die hand te werk. In hierdie verband kan verwys word na die verantwoordelikheid van 'n munisipale bestuurder, om as rekenpligtige beampte van 'n munisipaliteit toe te sien dat 'n behoorlike en moderne rekeningkundige stelsel by sodanige munisipaliteit in gebruik is.

Beheer om die rekeningkundige korrektheid en doeltreffendheid van finansiële transaksies te verseker is noodsaaklik, omdat alle handeling asook die aanwending en benutting van hulpbronne gepaard met openbare verantwoordings moet gaan. Norme en standaarde is van deurslaggewende belang vir die meting van doeltreffendheid. Kontrolemaatreëls soos byvoorbeeld ouditering kan by munisipaliteite effektief benut word om die behoorlike aanwending van geld te verseker en te evalueer (Reddy, Van der Waldt, Bayat & Cheminais, 2003:91). Ouditering is trouens waarskynlik een van die mees beproefde en effektiëste hulpmiddels wat beskikbaar is vir die bepaling van die mate waarin resultate suksesvol afgehandel is. Die sukses wat met ouditering as 'n omvattende kontrolemaatreeël behaal word, sal egter in 'n belangrike mate bepaal word deur die aard van die ouditering wat onderneem word.

### ***3.4 Om die oppergesag van 'n munisipale raad af te dwing***

'n Munisipale raad word as die politieke oppergesag op plaaslike regeringsvlak in Suid-Afrika beskou. Om die voornoemde te bevestig verklaar Gildenhuys (1997:22) dat "... municipal councils are without doubt the ultimate authority on local government finance at the local sphere, although within the limits of national and provincial legislation".

Dit impliseer dat 'n munisipale raad as die hoogste wetgewende gesag op plaaslike regeringsvlak beskou word en derhalwe verantwoordelikheid moet aanvaar vir die uitvoering van goedgekeurde program(me) om aan die vereistes van effektiewe en doeltreffende bestuur van fondse te voldoen en daarvoor verantwoording aan die publiek moet kan doen.

Munisipale rade moet so spoedig moontlik na algemene munisipale verkiesings oor die toekoms van hulle munisipaliteite besin en doelwitte bepaal wat hul gaan nastreef om die welvaart van hul gemeenskappe te

bevorder. Finansiële beheer sal daartoe moet bydra dat daar beplan moet word hoe aan goedgekeurde beleid by wyse van uitvoeringsprogramme uitvoering gegee gaan word (Laubscher & Van Straaten, 2009:95). Uit hierdie beheer kan bepaal word waar en hoe beplanningsaksies aangepas moet word. Dit sal voorkom dat skaars geld nie aan vrugtelose uitgawes vermors word nie. Dit sal ook bydra dat goedgekeurde program(me) betyds en na wense afgehandel word.

Hoewel amptenare voorstelle vir besteding van geld kan maak wat deur die uitvoerende- of burgemeesterskomitee oorweeg en moontlik aanvaar word, word 'n konsepbegroting deur die uitvoerende burgemeester opgestel en aan 'n munisipale raad vir goedkeuring voorgelê (Reddy *et al.*, 2003:22).

Die goedgekeurde begroting dien as 'n belangrike hulpmiddel vir 'n raad om hulle oppergesag oor finansies uit te oefen, nie slegs in die bepaling van watter doelwitte nagestreef moet word nie, maar ook om verantwoording oor besteding van die geld aan goedgekeurde programme te bewerkstellig. Dit dien voorts ook as 'n beheermaatreeël om te verseker dat doelwit(te) op 'n geordende en beplande wyse nagestreef word. Afwyking van die goedgekeurde begroting moet geïdentifiseer kan word en waar nodig, betyds aanpassings gemaak word om by die veranderende eise van tyd en omstandighede aan te pas.

### **3.5 Om ongemagtigde uitgawes te besnoei en te voorkom**

“Unauthorised expenditure can be defined as an expenditure that was not properly authorised, overspending or spending of money on things that the money was not intended for” (National Treasury, 2006:1). Ongemagtigde uitgawes kan ook beskou word as 'n aanduiding dat alles nie wel is met die beheer van die begrotingsproses nie. Dit impliseer dat 'n munisipale raad vir bepaalde doelwitte begroot het, maar dat die fondse nie spandeer is in ooreenstemming met die “... purpose of a vote and in the case of a main division, not in accordance with the purpose of that division” (Schimper, 2005:222).

Vanweë veranderende omstandighede en onvoorsiene situasies gedurende die finansiële jaar, mag amptenare dit wel nodig vind om uitgawes aan te gaan waarvoor daar nie goedkeuring deur 'n munisipale raad verleen is nie. Sodanige uitgawes word dan deur die Ouditeur-generaal gerapporteer as ongemagtigde uitgawes en deur die verskillende Provinsiale Komitees oor Openbare Rekeninge (PROKOR) ondersoek. Hierdie komitees moet

dan besluit of daar voldoende redes bestaan vir die optrede en dan *ex post facto*-goedkeuring aanbeveel vir die uitgawes (Association of Public Accounts Committees 2003:10). As staande komitees het hulle die verantwoordelikheid om finansiële- en ouditverslae wat deur die wetgewers, afkomstig vanaf die Ouditeur-generaal, na hulle verwys word, te oorweeg en aanbevelings aan die betrokke wetgewer te maak. 'n Komitee moet hom derhalwe daarvan vergewis dat die uitgawes nie bloot gemaak is om raadsbeheer te omseil wat derhalwe op moontlike misdrywe dui nie.

Die bydrae van die komitees in die uitoefening van beheer en verantwoording oor munisipale finansies blyk uit die deurlopende beheer wat die komitees uitoefen om statutêre beheer oor uitgawes te behou, met inagneming daarvan dat die stelsel tog 'n mate van buigsaamheid openbaar om by veranderende omstandighede aan te pas. Alhoewel elke ongemagtigde uitgawe gerapporteer word en deur die betrokke provinsiale komitee oor openbare rekeninge (PROKOR) ondersoek kan word, bestaan daar nogtans die reëling dat 'n *ex post facto*-magtiging vir die uitgawes verleen kan word. In hulle verslae spreek die onderskeie komitees hul dikwels uit oor swak interne kontrolemaatreëls wat by munisipaliteite bestaan en wat tot ongemagtigde uitgawes aanleiding gee (Anon: Parliamentary Research Unit, 2008:2-3). Sodanige verslaggewing deur die betrokke komitees stel die betrokke munisipale raad in staat om stappe te neem sodat verantwoording en beheer bevorder kan word. Beheer word aan die hand van vaste kriteria uitgeoefen om die korrektheid van amptenare se optredes te bepaal.

Deur verskerpte beheer oor ongemagtigde uitgawes uit te oefen en ook om vas te stel in hoe 'n mate bepaalde persone vir hierdie praktyke verantwoordelik gehou kan word, sal 'n raad hierdie euwels deur ferme optrede en streng beheermaatreëls tot enkele uitsonderings kan beperk. 'n Munisipale raad se optrede is derhalwe hier van deurslaggewende belang en die strewe tot tydig optrede by wyse van die implementering van effektiewe interne beheermaatreëls moet beklemtoon word.

### **3.6 Om rekenskapgewing aan die kiesers te bewerkstellig**

Volgens demokratiese vereistes moet 'n munisipale raad oor die bestuur van 'n munisipaliteit aan die gemeenskap verantwoording doen. Dit behels dat 'n raad aanspreeklik gehou word vir die fondse wat aan hulle toevertrou is. Openbare aanspreeklikheid word hoofsaaklik geassosieer met Westerse demokratiese state en vereis dat feite openbaar gemaak moet word,

sodat openbare debat daarvoor gevoer kan word, 'n debat waaraan almal, burgers sowel as politieke verteenwoordigers kan deelneem (Thynne & Goldring, 2007:5).

Om in staat te wees om rekenskap aan die kiesers te gee oor die handeling van munisipale funksionaris, is dit van kardinale belang dat 'n munisipale raad voortreflike beheer oor die werksaamhede van die amptenare moet uitoefen. Voortreflike finansiële beheer sal lei tot etiese en verantwoordelike plaaslike regering en -bestuur en sal 'n positiewe gees van vertrouwe by die belastingbetaler tot gevolg hê.

Die werksaamhede wat aan die amptenare gedelegeer word, word in die jaarlikse munisipale begroting gemanifesteer. Aan die hand van die goedgekeurde munisipale begroting word hierdie amptenare tot verantwoording geroep oor hoe hulle aan die wil en wense van 'n munisipale raad uitvoering gegee het. Die begroting kan derhalwe hier as 'n maatreeël benut word om aanspreeklikheid te bevorder sodat daar uiteindelik openbare verantwoording oor die finansiële bestuur aan die kiesers gedoen kan word.

Finansiële beheer oor die besteding van fondse verplig amptenare om in die lig van hulle aanspreeklikheid voortdurend suiwer en korrek op te tree waar dit munisipale finansies raak (Funkhouser, 2004:3). Dit beteken verder dat 'n munisipale bestuurder, as rekenpligtige beampte van sy munisipaliteit, benewens die begroting ook ander hulpmiddels soos byvoorbeeld finansiële regulasies, interne ouditering en kosteberekenings moet implementeer ten einde beheer oor die finansies van sy munisipaliteit te bewerkstellig. Deur te verseker dat die uitvoerende instellings tot verantwoording geroep kan word, verseker die wetgewende instellings dat hulle aan die kiesers verantwoording kan doen (Craythorne 2006:188). Deur effektiewe beheer oor die werksaamhede van munisipale amptenare uit te oefen, kan raadslede gesamentlik en afsonderlik in staat gestel word om die ware toedrag van sake oor die vordering met programme en die moontlike knelpunte wat daarmee ondervind word, te bepaal en indien nodig die publiek daarvoor in te lig.

#### **4. Samevatting**

Vir die gemeenskap word dit 'n steeds moeiliker taak om te bepaal of goedgekeurde munisipale owerheidsdoelwitte nagestreef word en of munisipaliteite voortdurend die hoogste mate van etiek, doeltreffendheid en spaarsaamheid in hul werkverrigting handhaaf met inagneming van die



gemeenskapswaardes en geldende Christelike leerstellings. Vir 'n regering om aan bewind te bly, moet hy na etiese, verantwoordelike en effektiewe dienslewering strewe.

Ten einde etiese, verantwoordelike en effektiewe dienslewering en tesame daarmee, ook openbare verantwoording, te kan bewerkstellig moet voortreflike beheer uitgeoefen word. Beheer wat by munisipaliteite uitgeoefen word, het hoofsaaklik openbare verantwoording ten doel. Dit impliseer dat 'n munisipale raad uiteindelik beheer oor alle bedrywighede van die uitvoerende funksionaris moet uitoefen en aan die gemeenskap daarvoor verantwoording moet doen. Om 'n munisipale raad in staat te stel om aan die gemeenskap verantwoording te doen, is dit noodsaaklik dat die amptenare op hulle beurt weer tot verantwoording geroep word.

Gemeenskapsdeelname is noodsaaklik vir volhoubare demokrasie en die bevordering van etiese en verantwoordelike regering. Derhalwe moet die gemeenskap hulle "burgerlike verpligtinge" nakom wat primêr neerkom op die afdwinging van verantwoording deur munisipale raadslede en amptenare. Hier kan byvoorbeeld verwys word na die stelling dat die gemeenskap die regering verdien waarmee hulle genoeë neem. Indien die gemeenskap traak-my-nie-agtig en onkundig oor munisipale regering en bestuur in die algemeen optree, moet hulle tevrede wees met die gehalte van dienslewering en genoeë neem met die optredes van munisipale raadslede en amptenare. Indien munisipaliteite ernstig en gemotiveerd is om 'n betekenisvolle bydrae tot die algemene welsyn van die gemeenskap te lewer, sal hulle die geldende Christelike leerstellings en gemeenskapswaardes móét eerbiedig en verseker dat hierdie waardes ook as riglyne vir finansiële besluitneming en beleidbepaling dien. Daar sal gepoog moet word om 'n kultuur binne munisipaliteite te skep wat etiek, gemeenskapswaardes en die geldende Christelike waardes sal steun en aanmoedig.

## Bibliografie

- ANON. 2008. *Role of a public accounts committee in ensuring effective municipal governance*. Parliament Research Unit.  
[www.parlimanet.gov.za/researchunit/roleofapublicaccountscommittee/pdf](http://www.parlimanet.gov.za/researchunit/roleofapublicaccountscommittee/pdf). Date of access: 15 September 2010.
- ASSOCIATION OF PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEES. 2003. *Orientation of public accounts committees*. United States: Agency for International Development.
- BARTON, R. & CHAPPEL, W.L. 1996. *Public administration: The work of government*. Illinois: Scott, Foresman & Company.

- BEACH, D.S. 2005. *Personnel: The management of people at work*. New York: Macmillan Publishing Company.
- CENTRE FOR BUSINESS AND PROFESSIONAL ETHICS, UNIVERSITY OF PRETORIA. 2004. Ethics in Local Government: Challenging municipalities to develop Codes of Conduct in line with the Public Service Code of Conduct. *Official journal of the Institute of Municipal Finance Officers (IMFO)*, 4(3):16-17, Fall.
- CLOETE, J.J.N. 1996. *Accountable government and administration for the Republic of South Africa*. Pretoria: J.L. van Schaik.
- CRAYTHORNE, D.L. 2006. *Municipal administration: The handbook*. 6<sup>th</sup> edition. Cape Town: Juta & Kie.
- CRONJE, E.J., NEVLAND, E.W. & VAN REENEN, M.J. 1998. *Inleiding tot die bestuurswese*. Johannesburg: Southern Boek Uitgewers.
- DIMOCK, M. & DIMOCK, G.O. 1983. *Public administration*. New York: Holt Rinehart & Winston Inc.
- DUNSHIRE, A. 1998. *Control in a bureaucracy*. Oxford: Martin Robertson & Co. Ltd.
- DU TOIT, D.F.P., VAN DER WALDT, G., BAYAT, M.S. & CHEMINAIS, J. 1998. *Public administration and management for effective governance*. Cape Town: Juta & Co. Ltd.
- EDWARDS, T. 2008. The nuts and bolts of ethics, accountability and professionalism in the public sector: An ethical leadership perspective. *Journal of public administration*, 3(43): 77-88.
- FUNKHOUSER, M. 2004. *Trust in government*.  
[http://www.governmentauditors.org/index2.php?option=com\\_content&task=view&id=3](http://www.governmentauditors.org/index2.php?option=com_content&task=view&id=3). Date of access: 6 August 2010.
- GILDENHUYS, J.S.H. 1997. *Introduction to local government finance: A South African perspective*. Pretoria: J.L. van Schaik.
- HOLDEN, R.N. 1996. *Modern police management*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- JOHNSON, R.W. & MELICHER, R.W. 2002. *Financial management*. 5th edition. Boston: Allyn.
- LAUBSCHER, L.H. & VAN STRAATEN, F.P. 2009. *Teoretiese verklaring van finansiële beheer en verantwoording by munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika*. *Journal for New Generation Sciences*, 7(1):93-108.
- LYDEN, F.J. & MILLER, E.G. 1999. *Planning programming budgeting: A system approach to management*. Chicago: Markham Publishing Co.
- MILLER, P. 2003. Making local government accountable: The SA experience. Address by the MEC for Finance, KwaZulu-Natal at the Joint National Conference of IPFA/CIPFA. 3 - 5 September.
- NATIONAL TREASURY  
2006. *The oversight report*. MFMA Circular Number 32. March. Pretoria: Government Printer.  
2006a. *A guide to municipal finance management for councillors*. March. Pretoria: Government Printer.
- PRETORIUS, M.C. 2006. *Teorie en praktyk van deursigtigheid in die openbare sektor*. Ongepubliseerde M.Admin.-verhandeling. Bloemfontein: Departement Openbare Bestuur, Universiteit van die Vrystaat.

- RAGA, K. & TAYLOR, D. 2005. Impact of accountability and ethics on public service delivery: A South African perspective. Paper read at the 66<sup>th</sup> Annual American Society for Public Administration (ASPA) National Conference. Milwaukee, Wisconsin: 2-5 April 2005.
- REDDY, P.S., VAN DER WALDT, G., BAYAT, M.S. & CHEMINAIS 2003. *Local government financing and development in Southern Africa*. 1st edition. Cape Town: Oxford University Press.
- REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA  
*Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika*, 1996 (Wet 108 van 1996).  
*Plaaslike Regering: Wet op Munisipale Finansiële Bestuur*, 2003 (Wet 56 van 2003).  
*Plaaslike Regering: Wet op Munisipale Stelsels*, 2000 (Wet 32 van 2000).
- SANGONeT. S.a. On local government finance.  
[http://www.sangonet.org.za/portal/index.php?option=com\\_content&task=view&id=5](http://www.sangonet.org.za/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=5).  
Date of access: 19 April 2009.
- SCHIMPER, M.C.E. 2005. A model for budget management in the Free State Provincial Government. Unpublished D.Tech-thesis. Bloemfontein: Department of Government Management, Central University of Technology, Free State.
- THYNNE, I. & GOLDRING, J. 2007. *Accountability and control: Government officials and the exercise of power*. Sydney: Law Book Company.
- VAN PITTIUS, J.G., WILLIAMS, M. & SEARLE, G. 2006. Finance function effectiveness. Official journal of the Institute of Municipal Finance Officers (IMFO), 6(4):18-20, Winter.