

**TEORIE EN PRAKTYK
VAN
DEURSIGTIGHEID
IN DIE
OPENBARE SEKTOR**

MARLIZE CARINE PRETORIUS

VERHANDELING VOORGELÊ OM TE VOLDOEN AAN DIE VEREISTES
VIR DIE GRAAD MAGISTER IN PUBLIEKE ADMINISTRASIE
FAKULTEIT EKONOMIESE- EN BESTUURSWETENSKAPPE
DEPARTEMENT OPENBARE BESTUUR
UNIVERSITEIT VAN DIE VRYSTAAT

STUDIELEIER: PROF. F.P. VAN STRAATEN
MEDE-STUDIELEIER: PROF. H.J. KROUKAMP

NOVEMBER 2006

My wens is om hierdie verhandeling aan my geliefde man, Dewald, en ons pragtige dogtertjie, Tharine, op te dra sonder wie se inspirasie, liefde en geduld hierdie studie nie voltooi sou kon word nie.

Datum: 30 November 2006

Ek, die ondergetekende, verklaar dat die verhandeling wat hierby vir die graad Magister in Publieke Administrasie (M.Pub.) aan die Universiteit van die Vrystaat deur my ingedien word, my selfstandige werk is en nie voorheen deur my vir 'n graad by 'n ander universiteit/fakulteit ingedien is nie. Ek doen voorts afstand van die outeursreg in die verhandeling ten gunste van die Universiteit van die Vrystaat.

.....

MARLIZE CARINE PRETORIUS

STUDENTENOMMER: 1992189983

INHOUDSOPGAWE

1 INLEIDING 9

1.1 DOELSTELLINGS	11
1.2 NAVORSINGSMETODOLOGIE	13
1.3 VRAAGSTUKKE	14
1.4 BESTEK	14

2 TEORETIESE FUNDERING VAN OPENBARE DEURSIGTIGHEID 16

2.1 INLEIDING	16
2.2 VERKLARING VAN OPENBARE DEURSIGTIGHEID	17
2.3 FISKALE DEURSIGTIGHEID	19
2.4 AARD EN OMVANG VAN OPENBARE DEURSIGTIGHEID	20
2.5 REDES VIR DIE NOODSAAKLIKHEID VAN OPENBARE DEURSIGTIGHEID	23
2.6 VRAAGSTUKKE WAT OPENBARE DEURSIGTIGHEID BEMOEILIK	25
2.7 ONTWIKKELING VAN ETIESE NORME VIR DIE BEVORDERING VAN DEURSIGTIGHEID	30
2.8 NOODSAAKLIKHEID VAN OMVATTENDE INLIGTING OM DEURSIGTIGHEID TE BEVORDER	38

2.8.1 Wet op die Bevordering van Toegang tot Inligting,

2000 (Wet 2 van 2000)	40
2.8.2 Ander wetgewing vir die bevordering van deursigtigheid	43
2.8.3 Praktiese implementering van die beskikbaarstelling van inligting	45
2.8.4 Aanbevelings vir die voortreflike beskikbaarstelling van inligting	48
2.9 SAMEVATTING	54

3 DIE NOODSAAKLIKHEID VAN REKENPLIGTIGHEID EN INSTANSIES VERANTWOORDELIK VIR DIE BEVORDERING VAN DEURSIGTIGHEID

57

3.1 INLEIDING	57
3.2 OPENBARE VERANTWOORDING VIR DIE BEVORDERING VAN DEURSIGTIGHEID	58
3.2.1 Omskrywing van die begrip verantwoording	59
3.2.1.1 Openbare verantwoording	60
3.2.1.2 Administratiewe verantwoording	62
3.2.2 Omskrywing van die begrippe rekenpligtigheid en verantwoordelikheid	62
3.2.3 SEA-verslaggewing	66
3.2.4 Riglyne vir die ontwikkeling van 'n praktiese rekenpligtigheidsraamwerk	70

3.3	INSTANSIES VERANTWOORDELIK OM DEURSIGTIGHEID TE BEOEFEN	76
3.3.1	Wetgewende gesag	78
3.3.1.1	Wetgewende komitees	87
3.3.2	Uitvoerende gesag/politieke ampsbekleders	91
3.3.2.1	Nasionale Tesourie	98
3.3.3	Amptenary	99
3.3.3.1	Rekenpligtige beamptes	101
3.3.3.2	Departementele finansiële beamptes/finansiële bestuurders	105
3.3.3.3	Leidinggewende amptenare	106
3.3.3.4	Amptenare/beamptes	107
3.3.4	Regsprekende gesag	107
4.	SAMEVATTING	109

4 BETEKENIS VAN

OPENBARE DEURSIGTIGHEID

114

4.1	INLEIDING	114
4.2	VERTROUDMAKING VAN BELANGHEBBENDES MET OPENBARE PROGRAMME	116
4.3	BEWERKSTELLIGING VAN OPENBARE VERANTWOORDING	121
4.4	INVLOED VAN DEURSIGTIGHEID OP BESLUITNEMING	125
4.5	BEVORDERING VAN DEELNAME VAN BELANGHEBBENDES BY OPENBARE BESLUITNEMING	130

4.6	BEWERKSTELLING VAN GROTER VERTROUWEN IN 'N REGERING-VAN-DIE-DAG	138
4.7	BEVORDERING VAN MAKRO-EKONOMIESE GROEI EN FISKALE STABILITEIT	141
4.8	VOORKOMING VAN KORRUPTIE IN DIE OPENBARE SEKTOR	145
4.9	BEVORDERING VAN DIE REG OP JUISTE ADMINISTRATIEWE HANDELINGE	157
4.10	BYDRAE TOT DIE UITVOERING VAN VERKIESINGSBELOFTES	160
	SAMEVATTING	163

5 MAATREËLS VIR OPENBARE DEURSIGTIGHEID

168

5.1	INLEIDING	168
5.2	INTERNE OUDITERING	171
5.3	FINANSIËLE VERSLAGGEWING	174
5.4	GEDRAGSKODES	177
5.5	LOUDITEUR-GENERAAL	182
5.6	OPENBARE BESKERMING	187
5.7	MENSEREGTE KOMMISSIE	192
5.8	KOMMISSIE VIR GESLAGSGELYKHEID	193
5.9	KOMMISSIE VIR DIE BEVORDERING EN BESKERMING VAN KULTURELE, RELIGIEUSE EN LINGUISTIESE GEMEENSKAPPE	194
5.10	SPEZIALE ONDERSOEKEENHEDE	194

5.11 GEKOSE KOMITEES VAN 'N WETGEWER	195
5.12 MEDIA	202
5.13 BELANGEGROEPE/DRUKGROEPE	205
5.14 HOWE	205
5.15 STATISTIEK SUID-AFRIKA	207
5.16 DEURSIGHTIGHEID INTERNASIONAAL SUID-AFRIKA	209
5.17 VERKLIKKING	210
5.18 SAMEVATTING	211

6 SLOTBESKOUIING EN AANBEVELINGS **216**

BIBLIOGRAFIE **231**

OPSOMMING **225**

SYNOPSIS **228**

1 INLEIDING

Deursigtigheid in die openbare sektor is geen nuwe verwikkeling nie. Vir enige demokratiese regering om as legitiem aanvaar te word, is deursigtigheid 'n voorvereiste. Ingesetenes het die reg om te weet hoe besluite wat hulle sal raak, geneem is, deur wie en onder watter omstandighede hierdie besluite geneem is, asook hoe en deur wie openbare hulpbronne geadministreer word. Deursigtigheid in regeringswerkzaamhede is sinoniem met demokrasie en impliseer deelname in besluitneming, die betrokkenheid van ingesetenes, toegang van belanghebbendes tot inligting en die toepassing van rekenpligtigheid en verantwoordingdoening.

Vir 'n regering-van-die-dag om aan bewind te bly, moet hy na doeltreffende, effektiewe en ekonomiese goedere- en dienslewering strew. Die behoefte aan deursigtige, doeltreffende, effektiewe en ekonomiese goedere- en dienslewering word ingevolge artikel 195(1)(b) en (1)(g) van die **Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996** (Wet 108 van 1996), beklemtoon.

Voortreflike regering vereis dat regeringshandelinge en besluite in die openbaar plaas moet vind met die aktiewe deelname van die ingesetenes wat daardeur beïnvloed sal word. Dit behels voorts dat openbare amptenare moet verseker dat ingesetenes en ander belanghebbendes toegang tot inligting oor regeringshandelinge en die resultate daarvan verkry. Alle openbare aangeleenthede moet vir openbare ondersoek, bespreking en debattering oop wees alvorens finale besluite deur 'n regering-van-die-dag daarvoor geneem word. Deursigtigheid verseker derhalwe dat die staatsdiens sover as moontlik oop, effektief en vry van korrupsie en nepotisme is (Guan 1997:167).

Verskeie vraagstukke bemoeilik egter openbare deursigtigheid, soos onder meer die wegstroom van openbare bestuurders van 'n deelnemende bestuursbenadering aangesien hulle verkies om bepaalde besluite in die geheim te neem om sodoende geleenthede vir openbare ondersoek te vermy. Om hierdie vraagstukke te oorbrug, is dit noodsaaklik om etiese norme te ontwikkel. Etiese gedrag en die vasklewing aan waardes deur openbare amptenare sal steeds 'n groter mate van deursigtigheid in die aktiwiteite en besluite van 'n regering-van-die-dag in die lewering van voortreflike goedere- en dienslewering in die toekoms vereis.

Fiskale deursigtigheid vereis die beskikbaarstelling van relevante fiskale inligting op 'n tydige en sistematiese wyse. Dit is slegs moontlik indien voortreflike samewerking tussen die uitvoerende -, wetgewende- en regsprekende gesag en die publiek bewerkstellig word, waar die uitvoerende gesag fiskale inligting vir openbare ondersoek aan die ingesetenes en wetgewende gesag verskaf. Die verskaffing van tydige, akkurate en omvattende fiskale inligting is 'n belangrike voorvereiste vir verantwoordingdoening, lei tot effektiewer besluitneming en kan korrupsie tot 'n belangrike mate teëwerk.

Die bewerkstelling van openbare deursigtigheid is nie moontlik indien bepaalde instansies nie verantwoordelikheid daarvoor aanvaar nie. Die wetgewende, uitvoerende en regsprekende gesag is van kardinale belang in die afdwing van deursigtige en rekenpligtige regering in die Republiek van Suid-Afrika. Ander rolspelers behels die wetgewende komitees, rekenpligtige beamptes, Nasionale Tesourie, finansiële bestuurders en ander beamptes binne openbare instellings.

Rekenpligtigheid en deursigtigheid moedig die doeltreffende, effektiewe en etiese gebruik van openbare hulpbronne, soos byvoorbeeld geld en personeel, aan. Rekenpligtigheid dui daarop dat openbare amptenare vir hulle handeling en besluite en die gevolglike resultate verantwoording moet doen. Die waarde van openbare aanspreeklikheid is daarin geleë dat politici en amptenare verplig word

om in die openbaar antwoorde oor hulle werksaamhede en verduidelikings oor die aannames waarop hul optrede(s) gebaseer is, te verskaf.

Verskeie maatreëls kan deur 'n regering-van-die-dag benut word om deursigtige en verantwoordbare regering af te dwing en te bevorder. Maatreëls binne openbare instellings, soos byvoorbeeld interne ouditering en finansiële verslaggewing, kan deur rekenpligtige beamptes afgedwing word ten einde te verseker dat inligting oor 'n departement se resultate vir belanghebbendes beskikbaar is. Verskeie ander maatreëls, soos byvoorbeeld die Openbare Beskermer, kan deur ingesetenes benut word om openbare amptenare aan ondersoeke te onderwerp indien wanadministrasie vermoed word.

Openbare deursigtigheid kan die voorvalle van wanadministrasie in die openbare sektor verminder, aangesien besluite nie in die geheim geneem word en aktiwiteite nie agter geslote deure uitgevoer word nie. Deursigtigheid dien derhalwe as 'n waarborg vir voortreflike regering en dra sodoende by om die openbare belang te bevorder – die fundamentele doelwit van 'n demokratiese regering-van-die-dag.

In hierdie geskrif sluit die verwysing na die manlike geslag ook die vroulike geslag in en verwysing na slegs die manlike geslag word slegs gebruik met die doel om die lees van die geskrif te vergemaklik.

1.1 DOELSTELLINGS

Dit is noodsaaklik om die rol van deursigtigheid in die bevordering van effektiewe en doeltreffende administrasie en bestuur van die Suid-Afrikaanse regering te ondersoek ten einde aan te toon dat 'n gebrek aan deursigtigheid in die aktiwiteite van die regering-van-die-dag vele nadelige resultate tot gevolg sal hê.

Wêreldwyd neem die tendens van groter deursigtigheid en deelname in openbare besluite, veral besluite ten opsigte van die begroting, toe. Hierdie tendens is veral in ontwikkelende lande te bespeur wat demokratisering en

openheid in openbare besluitnemingsprosesse ten doel het en nastreef. Deursigtigheid en deelname in 'n regering-van-die-dag se begrotings- en besluitnemingsprosesse is van direkte relevansie vir die Republiek van Suid-Afrika. Hoewel die deurbraak na demokrasie in 1994 gemaak is, moet daar nog veel bereik word in die strewe na oop en deursigtige regering.

Die doelstellings van hierdie geskrif kan saaklik soos volg opgesom word, te wete:

- ❖ om deursigtigheid in openbare instellings teoreties te verklaar;
- ❖ om die aard en omvang van openbare deursigtigheid te ondersoek en verklaar;
- ❖ om die instansies wat vir die uitoefening van deursigtigheid verantwoordelik is, te beskryf;
- ❖ om vas te stel hoe etiese norme deursigtigheid en verantwoording in die openbare sektor kan bevorder;
- ❖ om maatreëls vir die daarstelling van openbare deursigtigheid te ondersoek en te evalueer; en
- ❖ om die teorie en praktyk van openbare deursigtigheid met mekaar te versoen en waar moontlik enkele aanbevelings in hierdie verband te maak.

Die doelwit met die keuse van die onderwerp is om 'n bydrae te lewer tot groter bewusmaking van openbare amptenare tot die noodsaaklikheid van deursigtige regering vir doeltreffende goedere- en dienslewering. Deeglike kennis van die rol en betekenis van openbare deursigtigheid, die maatreëls vir die bevordering van deursigtigheid, die instansies verantwoordelik om deursigtigheid te beoefen en

die noodsaaklikheid van etiek vir die bevordering van deursigtigheid en openbare verantwoording word vereis.

1.2 NAVORSINGSMETODOLOGIE

Met die bestudering van die beskikbare literatuur oor die onderhawige onderwerp, is daar tot die gevolgtrekking gekom dat die praktiese inslag van hierdie geskrif moontlik verhoog sou kon word deur die literatuur met die standpunte van praktisyns uit verskeie openbare instellings op provinsiale- en nasionale owerheidsvlakke aan te vul. Hierdie standpunt is ingeneem omdat deursigtigheid in die meeste geskryfte teoretiese verklaar word en dat die geldigheid en toepaslikheid van hierdie teorieë in sommige gevalle nie altyd aan die vereistes van die praktyk getoets word nie. Die geskikste metode waarvolgens aanvullende inligting ingesamel kon word, was om geselekteerde openbare instellings en –amptenare vir die navorsing te nader.

Tydens hierdie besoeke en telefoniese navrae is daar indringende samesprekings met openbare funksionariese, soos byvoorbeeld die Ouditeurgeneraal in die Vrystaat, gevoer. Op hierdie wyse kon die teoretiese beskouings en die praktiese situasies oor deursigtigheid in openbare instellings sinvol met mekaar in verband gebring word.

Geen spesifieke hoofstuk is oor die praktiese implikasies van deursigtigheid geskryf nie. Daar is deurgaans gepoog om die teorie en praktyk van deursigtigheid in die geskrif met mekaar te versoen. Voorbeelde is voorgehou waar moontlik en bestaande reëlins wat getref word om deursigtigheid te bevorder, is geëvalueer.

Die teoretiese fundering van hierdie geskrif is gebaseer op inligting verkry uit boeke, tydskrifartikels, wette, referate, amptelike koerante, verslae en die Internet.

Vir die doeleindes van hierdie studie word hoofsaaklik op die Suid-Afrikaanse openbare sektor gefokus.

1.3 VRAAGSTUKKE

Die skryf van hierdie geskrif is in 'n mate bemoeilik omdat sommige openbare amptenare nie vir onderhoude beskikbaar was nie as gevolg van werkdruk en derhalwe nie inligting beskikbaar kon stel nie. Antwoorde op e-posse is nie te alle tye beantwoord nie. Die uiteindelijke reaksie van die onderskeie individue en instellings was goed en diegene wat nie op versoeke vir onderhoude of inligting gereageer het nie, het die eindresultate van hierdie geskrif weinig beïnvloed.

1.4 BESTEK

Deursigtigheid is 'n politieke konsep wat deel van die filosofie van openheid in die regering vorm, soos wat dit in die **Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika**, 1996 (Wet 108 van 1996), weerspieël word en is 'n belangrike vereiste om openbare verantwoording moontlik te maak. Hoofstuk 1 dien as 'n inleidingshoofstuk waarin 'n milieusketsing van die onderwerp gegee, die doelstellings verklaar, vraagstukke met die studie geïdentifiseer en die bestek verklaar is.

In hoofstuk 2 word die teoretiese fundering van openbare deursigtigheid verklaar, deur onder meer op die aard en omvang van deursigtigheid, die redes vir openbare deursigtigheid en vraagstukke wat toenemende deursigtigheid bemoeilik, te fokus. Met die ontleding van die literatuur is voorts gepoog om bepaalde kernbegrippe, soos etiese norme en openbare aanspreeklikheid, in konteks met openbare deursigtigheid, te verklaar.

Die gedrag van openbare amptenare moet te alle tye bo verdenking staan ten einde oor die uitvoering van hulle werksaamhede en gedrag in die openbaar

verantwoording te doen. Rekenpligtigheid impliseer immers dat verantwoording aan 'n wetgewer en die publiek oor die invordering, bewaring en besteding van openbare fondse, wat aan die uitvoerende gesag beskikbaar gestel word om goedgekeurde programme mee uit te voer, gedoen kan word. In hoofstuk 3 is gepoog om 'n teoretiese verklaring van rekenpligtigheid en die noodsaaklikheid daarvan vir deursigtige regering te gee. Voorts is die instansies verantwoordelik vir die bevordering van openbare deursigtigheid onder die loep geneem.

'n Gebrek aan deursigtigheid dien as 'n dekmantel vir onreëlmatighede wat in openbare instellings mag plaasvind. Deursigtige regering, daarenteen, vereis dat inligting oor owerheidswerksaamhede vir alle belanghebbendes toeganklik moet wees en aan hulle openbaar gemaak moet word. Openbare deursigtigheid verseker dat belanghebbendes op hoogte van goedgekeurde openbare programme is, verantwoording afgedwing word, deelname by openbare besluitneming bewerkstellig word, makro-ekonomiese groei en stabiliteit bevorder word en korrupsie blootgelê word. In hoofstuk 4 word die betekenis van openbare deursigtigheid vir voortreflike goedere- en dienslewering met praktiese voorbeelde sover moontlik verklaar.

In hoofstuk 5 word die maatreëls vir openbare deursigtigheid geïdentifiseer en ondersoek. Sonder hierdie maatreëls is die bevordering van deursigtigheid in die openbare sektor, soos deur die **Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996** (Wet 108 van 1996), bepaal, nie moontlik nie. Dit is egter nie moontlik om alle bestaande maatreëls en meganismes vir deursigtige regering in die geskrif aan te spreek nie. Die volgende maatreëls vir openbare deursigtigheid het aandag geniet, te wete: interne ouditering, finansiële verslaggewing, gedragskodes, die Ouditeur-generaal, Openbare Beskermer, Menseregtekommissie, Kommissie vir Geslagsgelykheid, Kommissie vir die Bevordering en Beskerming van die Regte van Kulturele, Religieuse en Linguistiese Gemeenskappe, spesiale ondersoekenhede, parlementêre komitees, die media, verkiesings, verklikking, Statistiek Suid-Afrika, en

Deursigtigheid Internasionaal – Suid-Afrika. Daar is gepoog om hierdie maatreëls, sover moontlik, met voorbeelde toe te lig.

Die geskrif word afgesluit met hoofstuk 6 wat as slotbeskouing dien.

2 TEORETIESE FUNDERING VAN OPENBARE DEURSIGTIGHEID

2.1 INLEIDING

Die beginsels van aanspreeklikheid en deursigtigheid dien as belangrike boustene vir 'n demokrasie wat op voortreflike en doeltreffende regering aanspraak wil maak. Die doel van die vraag na deursigtigheid is om ingesetenes, of 'n regering-van-die-dag in staat te stel om byvoorbeeld amptenare aanspreeklik te hou vir die uitvoering van hulle beleide en werkverrigtinge en/of prestasies. Deursigtigheid kan onder meer beskou word as die beskikbaarstelling van inligting deur relevante instellings soos byvoorbeeld 'n wetgewer, 'n ouditeur-generaal en amptenare om dit onder andere moontlik te maak om die werksaamhede van hierdie instellings te kan evalueer.

Daar moet deurgaans gepoog word om 'n vertrouensverhouding tussen die openbare sektor en die publiek op te bou en in stand te hou. Daarom is dit nodig dat die publiek byvoorbeeld meer oor die bestuur van die nasionale en regionale owerheidsinstellings, hoe goed hulle presteer en die hulpbronne wat hul gebruik om uitvoering aan goedgekeurde werksaamhede te gee, van kennis dra.

Die vraag mag ontstaan waarom deursigtigheid en deelname vir belanghebendes, soos die publiek, belangrik is. Deursigtigheid is nie slegs 'n doel op sigself nie, maar dien as 'n middel om verlangde doelwitte/uitkomst te behaal en doeltreffende en effektiewe deelname van alle belanghebendes, soos

byvoorbeeld die uitvoerende en administratiewe gesag, moontlik te maak. Indien 'n regering-van-die-dag die demokratiese beginsel van deursigtigheid toepas en handhaaf, kan dit onder meer bydra om vertroue in regeringshandelinge te bevorder wat uiteraard bevorderlik vir die politieke party aan bewind, is. Nie net behoort die publiek 'n beter begrip in die uitvoeringsprogramme van 'n regering-van-die-dag te hê nie, maar behoort deursigtigheid ook by te dra tot 'n toenemende vertroue van die internasionale gemeenskap en beleggers wat van kardinale belang vir 'n land op ekonomiese, finansiële en maatskaplike gebied, om maar net enkeles te noem, is.

In die openbare sektor is dit noodsaaklik dat formele (geskrewe) gedragskodes daargestel moet word om die publiek te verseker dat openbare amptenare voorgeskrewe reëls eerbiedig wat tot aanvaarbare gedrag in die openbare sektor sal bydra. Etiese gedrag en die vasklewing aan waardes sal slegs in die openbare sektor tot sy volle reg kom wanneer die beginsel van deursigtigheid in sy volle betekenis uitgeoefen word.

Die beskikbaarheid van akkurate en volledige inligting maak debatvoering by byvoorbeeld 'n wetgewende gesag moontlik wat op sy beurt kan bydra tot effektiewer hulpbrontoekenning. Sonder die nodige tersaaklike en relevante inligting is dit uiteraard relatief moeilik om te alle tye openbare funksionaris se by uitvoeringsprogramme tot verantwoording te roep en dit kan bydra dat besluitneming in geheimhouding plaasvind wat die teelaarde vir korrupsie kan bied.

In die volgende paragrafe sal hierdie en ander tersaaklike aangeleenthede in meer besonderhede onder die loep geneem word.

2.2 VERKLARING VAN OPENBARE DEURSIGTIGHEID

Wilson (1913), soos aangehaal in Du Toit **et al.** (1998:145), verklaar dat "... everyone knows that corruption thrives in secret places, and avoids public

places, and we believe it a fair presumption that secrecy means impropriety.” Deursigtigheid is ‘n politieke konsep wat deel van die filosofie van openheid in die regering vorm, soos wat dit in die **Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika**, 1996 (Wet 108 van 1996), weerspieël word. Deursigtigheid in regeringswerkzaamhede is sinoniem met demokrasie en impliseer die volgende:

- ❖ deelname in besluitneming;
- ❖ betrokkenheid van ingesetenes in besluitnemingsprosesse van die regering-van-die-dag;
- ❖ toegang van belanghebbendes tot inligting;
- ❖ die toepassing van rekenpligtigheid;
- ❖ verantwoordingdoening; en
- ❖ politieke verantwoordelikheid (Du Toit **et al.** 1998:146).

Deursigtigheid word deur Safire (1998), soos aangehaal in Florini (1999:4), omskryf as “... the catch word for the openness of the operations of ... (a public institution) to the public gaze.” Die Werkgroep oor Deursigtigheid en Verantwoording van Groep 22 (Florini 1999:5) definieer die begrip deursigtigheid as “... a process by which information about existing conditions, decisions and actions is made accessible, visible and understandable.” Uit hierdie verklaring van deursigtigheid, kan afgelei word dat deursigtigheid ‘n belangrike vereiste is om verantwoording moontlik te maak.

Volgens Viswanath & Kaufmann (1999:3) kan deursigtigheid as ‘n deurlopende vloei van tydige en betroubare ekonomiese, sosiale en politieke inligting beskryf word. Gebrekkige deursigtigheid sou inderdaad bestaan indien ‘n persoon of ‘n instansie, byvoorbeeld ‘n minister, ‘n openbare instelling, ‘n korporasie of selfs ‘n bank in die private sektor, doelbewus toegang tot inligting weerhou, inligting

verdraai òf daarin misluk om te verseker dat inligting wat verskaf word, aan die vereistes van relevansie en/of kwaliteit beantwoord. Op die politieke speelveld verwys deursigtigheid na die verskaffing van inligting deur 'n regering-van-die-dag aan die ingesetenes om hulle in staat te stel om oor die werksaamhede van eersgenoemde ingelig te wees sodat verantwoording afgedwing kan word (Florini 1999:4).

Aan die hand van bogenoemde verklarings van deursigtigheid, kan vrae soos die volgende ontstaan: van wie word die inligting verlang/vereis?; watter spesifieke inligting sal die nuttigste wees en vir watter doeleindes?; en laastens hoeveel inligting word benodig? Die doel met deursigtigheid is om onder meer ingesetenes of 'n regering-van-die-dag in staat te stel om aanspreeklikheid af te dwing oor goedgekeurde beleide en/of werkverrigtinge of prestasies wat deur die administratiewe en uitvoerende gesag uitgevoer word. Deursigtigheid kan derhalwe beskou word as die beskikbaarstelling van inligting deur 'n relevante instelling(s) aan ('n) ander instansie en/of belanghebbende(s) om die handeling en/of werkverrigting van sodanige instelling te kan evalueer in die bepaling of die goedgekeurde doelwit(te) effektief en doeltreffend nagestreef word (Florini 1999:5).

2.3 FISKALE DEURSIGTIGHEID

Deursigtigheid in die aktiwiteite en besluite van 'n regering-van-die-dag word wêreldwyd as 'n belangrike voorvereiste vir makro-ekonomiese fiskale volhoubaarheid, voortreflike regering ("governance") en algehele fiskale eerlikheid beskou (Kopits & Craig 1998:1). Klem word op fiskale deursigtigheid in die openbare sektor geplaas wat dit noodsaak om 'n onderskeid tussen die begrippe deursigtigheid en fiskale deursigtigheid te probeer tref.

Volgens Kopits en Craig (1998:1-2) is deursigtigheid in owerheidsaktiwiteite aan verskeie vereistes onderworpe. Die eerste vereiste vir deursigtigheid is die verskaffing van betroubare inligting oor die fiskale beleide en projeksies van 'n

regering-van-die-dag. Die tweede vereiste is dat gedetailleerde (volledige) inligting en data oor die aktiwiteite van 'n regering-van-die-dag verskaf moet word wat die insluiting van omvattende gepubliseerde begrotingsdokumente, soos byvoorbeeld beramings van **kwasi**-fiskale aktiwiteite wat buite die direkte beheer van 'n regering-van-die-dag uitgevoer moet word, insluit. Die derde vereiste behels grootliks gedragsaspekte, soos duidelik vasgestelde reëls vir funksionariese in die geval van belangekonflikte, vryheid van inligting (“freedom-of-information”), 'n deursigtige regulatoriese raamwerk, deursigtige openbare aankoop- en indiensnemingspraktyke, 'n gedragskode vir belastingamptenare en laastens gepubliseerde prestasie-oudits.

In 'n demokratiese bestel het die ingesetenes die reg om te weet hoe 'n regering-van-die-dag die beskikbare openbare geld spandeer of gaan spandeer. Hierdie reg steun fiskale deursigtigheid (Fölscher 1999:1). Sonder om verder na enige ander demokratiese beginsels te verwys, kan die beskikbaarheid van voortreflike kwaliteit inligting met betrekking tot die begroting belangrik vir voortreflike regering en bestuur van 'n openbare instelling wees. Met hierdie inligting ter hand, sal wetgewers as die verteenwoordigers van die ingesetenes, in staat gestel word om sinvolle debatte in 'n wetgewende gesag te kan voer wat kan bydra tot effektiewer allokering en/of toekenning van geld vir goedgekeurde beleid(e) (Fölscher 1999:1). Fiskale deursigtigheid is derhalwe 'n belangrike voorvereiste vir verantwoordingdoening. Dit lei tot effektiewer besluitneming en kan korrupsie tot 'n belangrike mate teëwerk. Dit mag ook sosiale konsensus oor ingewikkelde kompromieë in die konteks van beperkte hulpbronne en onbeperkte behoeftes of eise bevorder.

2.4 AARD EN OMVANG VAN OPENBARE DEURSIGTIGHEID

Deursigtigheid en openheid is kenmerke van 'n demokratiese regering en fundamenteel in die transformasieproses in die openbare sektor vir die bevordering van verbeterde goedere- en dienslewering. Oop en deursigtige regering (governance) vereis die volgende:

- ❖ toegang tot inligting;
- ❖ toegang tot deelname wat effektiewe openbare kennisgewing (notice) aan die gemeenskappe, voldoende inligting aan die belanghebbendes, behoorlike prosedures vir deelname asook die behoorlike inagneming van die uitkomste van openbare deelname insluit;
- ❖ toegang tot geregtigheid wat die reg tot appèl, 'n openbare klagtemeganisme, onafhanklike en professionele dispuutafhandelingsliggaam insluit;
- ❖ vryheid van die media (die hoofmeganisme (vehicle) vir die oordra van inligting aan die publiek); en
- ❖ die reg van die verklikker ("whistle blower") om beskerm te word (Santosa 2002:3).

Daar moet deurgaans gepoog word om 'n voortreflike vertrouensverhouding tussen die openbare sektor en die publiek te ontwikkel en te handhaaf wat dit noodsaak dat die publiek meer ingeligd moet wees oor die bestuur van nasionale en regionale owerheidsinstellings, hoe goed hulle presteer, die geld wat hul bestee om owerheidsdoelwit(te) na te streef en hoe beheer oor die uitvoering van goedgekeurde programme uitgeoefen word (Witskrif vir Transformasie van Openbare Dienslewering 1997:20).

Volgens Hunt (1995:11) bestaan daar 'n duidelike oorvleueling tussen deursigtigheid en etiek. Etiese gedrag kan tot groter deursigtigheid in die werkverrigtinge van openbare amptenare bydra. Debatte oor deursigtigheid in die openbare sektor kan tot 'n aantal etiese vraagstukke aanleiding gee, soos onder meer:

- ❖ die regte en magte van die staat in verhouding tot sy ingesetenes in terme van die verspreiding van en die reg van toegang tot inligting ingevolge artikel 32 van die **Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika**, 1996; en
- ❖ die beskerming van vertroulike inligting wat in openbare belang nie sonder meer beskikbaar gestel kan word nie (Motsoari 2000:97). Dit beklemtoon die vraagstuk dat dit soms in landsbelang is dat sekere vertroulike inligting nie ter eniger tyd aan elke persoon van die publiek beskikbaar gestel kan word nie.

In gelyke mate is die volgende etiese vraagstukke selde die onderwerp van openbare ondersoek en debatte, te wete:

- ❖ die handhawing van neutraliteit in die bediening van 'n regering-van-die-dag op 'n toegewyde en lojale wyse;
- ❖ die implementering van die beleide en programme van 'n regering-van-die-dag ongeag persoonlike voorkeure en menings;
- ❖ die handhawing van eerlikheid van amptenare in die uitoefening van verantwoordelikheid in die uitvoering van hulle werksaamhede; en
- ❖ die handhawing van eerlikheid in die verskaffing van voorligting en menings aan 'n regering-van-die-dag oor beleidaangeleenthede, programme en projekte op 'n objektiewe wyse by administratiewe instellings (Motsoari 2000:97).

Bonoemde vraagstukke spruit uit 'n burokratiese bestel wat mag geld en die beginsels wat deur die regering-van-die-dag in belang van die ingesetenes toegepas word (Hunt 1995:11).

Uitvoeringshandelinge, finansies, personeelaangeleenthede en optredes van openbare instellings verg dat dit onder die soeklig geplaas moet word. In 'n demokratiese bestel is daar immers geen plek vir geheimhouding en vertroulikheid wanneer dit by openbare werksaamhede wat met openbare geld gefinansier word, kom nie. Indien geheimhouding wel toegelaat word, kan dit tot politieke en administratiewe korrupsie aanleiding gee (Gildenhuys & Knipe 2000:130). Onreëlmatige optrede(s) is ongelukkig eie aan die mens wat dit noodsaak om beheermeganismes te ontwikkel en te implementeer soos byvoorbeeld ouditering en verslaggewingstegnieke, om te verseker dat openbare amptenare wel aan die vereistes van deursigtigheid en openheid voldoen. Deur middel van meganismes, soos byvoorbeeld die media, belange- en drukgroepe, grondwetlike/konstitusionele liggame soos die regsprekende gesag, die Openbare Beskermer, die Ouditeur-generaal, nie-regerings organisasies soos die Rooi Kruis en politieke partye en hulle alliansies, kan openbare deursigtigheid gefasiliteer word (Moshabesha 2000:16).

Aangesien 'n demokratiese bestel dikteer dat 'n regering-van-die-dag op 'n volgehoue grondslag aan die publiek aanspreeklik en verantwoordelik moet wees, kan met reg geredeneer word dat die ingesetenes inderwaarheid die bron van alle politieke gesag is (Moshabesha 2000:15). Gevolglik is dit die plig en verantwoordelikheid van alle regeringsinstellings (politie en administratief) om deurentyd hulle optredes op 'n volgehoue wyse op 'n deursigtige en openlike wyse te beoefen.

2.5 REDES VIR DIE NOODSAAKLIKHEID VAN OPENBARE DEURSIGTIGHEID

Die vraag mag ontstaan waarom deursigtigheid in en deelname deur die ingesetenes aan openbare werksaamhede belangrik is. Voortreflike regering (governance) vereis dat regeringshandelinge en –besluite in die openbaar plaas moet vind met die aktiewe deelname van die ingesetenes wat daardeur beïnvloed sal word (Fölscher 1999:6). Deursigtigheid is 'n voorvereiste vir 'n

demokratiese bestel en die verskaffing van omvattende, akkurate, tydige en gereelde inligting oor byvoorbeeld die ekonomiese toestande en begrotingsbeleide van 'n regering-van-die-dag wat verlang word om die volgende redes:

- ❖ Deursigtigheid is 'n voorvereiste vir effektiewe en omvattende openbare debattering wat sal bydra tot effektiewer programme (uitvoeringsbeleide) en doeltreffender hulpbrongebruik. Indien inligting oor 'n begroting beskikbaar is, is dit vir die belanghebbendes moontlik om tekortkominge (asook veranderinge) in die betrokke begrotingsdokument te identifiseer, daaroor debattering moontlik te maak en waar nodig, aanpassings te bewerkstellig.
- ❖ Deursigtigheid kan verseker dat 'n regering-van-die-dag aanspreeklik gehou word vir die uitvoering van goedgekeurde openbare programme aangesien die wetgewers en die ingesetenes oor die nodige inligting van die begrotingsbeleide en uitgawes van 'n regering-van-die-dag beskik. Openbare amptenare sal tot 'n groter mate geneigd wees om op 'n verantwoordelike wyse op te tree indien hulle handeling aan deursigtigheid getoets word en hul aan rekenpligtigheid onderwerp word.
- ❖ Indien 'n regering-van-die-dag die demokratiese beginsel van deursigtigheid met omsigtigheid toepas en handhaaf, kan dit die vertroue van die ingesetenes in die bepaalde regering-van-die-dag versterk en bevorder. Nie net behoort die publiek 'n beter begrip van openbare programme en uitvoeringsbeleide van 'n regering-van-die-dag te hê nie, maar behoort hierdie toenemende vertroue ook na internasionale gemeenskappe en beleggers deur te suur.
- ❖ Deursigtigheid dra tot makro-ekonomiese en fiskale stabiliteit by aangesien geringer veranderinge aan 'n bepaalde beleid op 'n vroeë tydstip teweeg gebring kan word, wat die opbou van 'n krisis(se) in die geheim betyds kan voorkom (Fölscher 1999:6-7). Op hierdie wyse word die vertroue van

internasionale gemeenskappe en beleggers in die werksaamhede en besluite van 'n regering-van-die-dag daardeur versterk.

Deursigtigheid is nie slegs 'n doel op sigself nie, maar dien as 'n middel om die verlangde doelwitte/uitkomst wat deur die regering-van-die-dag daargestel word, te bereik en deelname deur die belanghebbendes aan die besluitnemingsproses moontlik te maak. Die voorsiening van genoegsame geleentheid vir 'n wetgewer en die publiek (civil society) om insette in die begrotingsprosesse te lewer, is om die volgende redes belangrik:

- ❖ Genoegsame inligting stel 'n wetgewer in staat om die werksaamhede en besluite van 'n uitvoerende gesag te monitor. Indien eersgenoemde egter nie oor genoegsame geleentheid beskik om op die inligting wat hulle ontvang te reageer nie, sal hul oorsig oneffektief wees.
- ❖ Alhoewel deursigtigheid konsensus oor beleids- en allokeringbesluite teweeg kan bring, sal hierdie konsensus versterk word indien beide die wetgewer en die ingesetenes toegelaat word om betekenisvolle debatinsette en reaksie oor voorstelle en programme te lewer.
- ❖ Die betrokkenheid van alle belanghebbendes in owerheidswerksaamhede kan bydra om beleids- en allokeringbesluite te verbeter aangesien verskillende perspektiewe tydens hierdie debatte in oorweging geneem kan word en die betrokkenes 'n omvangryker mate van kreatiwiteit by begrotingsdebatte aan die dag kan lê (Fölscher 1999:7).

2.6 VRAAGSTUKKE WAT OPENBARE DEURSIGTIGHEID BEMOEILIK

Daar bestaan verskeie vraagstukke wat openbare deursigtigheid bemoeilik. Eerstens moet etiese gedragskodes, regulasies en wette daargestel word wat aan openbare amptenare riglyne stel waarop voorafbepaalde etiese gedrag

gebaseer moet word en dit te bevorder. Dit gebeur dikwels dat openbare amptenare aan geleenthede blootgestel word om hulleself te verryk om eiebelang bo diè van ingesetenes te stel.

Die Weekly Mail & Guardian (20 April 2001) het berig dat me. Lunka Yengeni, vrou van mnr. Tony Yengeni, 'n aantal jare gelede as 'n luitenant in die Suid-Afrikaanse Nasionale Weermag bedank het na 'n ondersoek wat met die beweerde misbruik van 'n militêre voertuig verband gehou het. Die hoofswep van die ANC (African National Congress), mnr. Toni Yengeni, moes op sy beurt reageer op vrae van die Parlementêre Staande Komitee oor Etiek en Lede-belange hoe 'n Mercedes Benz 4x4 ter waarde van R385 000 bekom is, asook mnr. Yengeni se beweerde versuim om die gebruik van hierdie voertuig vir die voorafgaande sewe maande sonder enige betaling, te verklaar (Weekly Mail & Guardian, 20 April 2001). Hierdie Komitee het mnr. Yengeni gevra om te reageer op bogenoemde beweringe nadat 'n amptelike klag oor sy beweerde versuim om aan die Parlement se Etiese Gedragskode te rapporteer, deur die hoofswep van die Demokratiese Alliansie, ontvang is. Hierdie beriggewing in die Weekly Mail & Guardian (20 April 2001) dui daarop dat formele, geskrewe gedragskodes en regulasies nie te alle tye as 'n waarborg vir etiese optrede dien nie aangesien die mens voor versoekings van selfverryking kan swig.

Tweedens skram openbare bestuurders dikwels weg van 'n deelnemende bestuursbenadering wat volgens Clapper (1995:46), soos aangehaal in Du Toit **et al.** (1998:147), te wyte is aan die volgende redes:

- ❖ openbare amptenare verkies dikwels om bepaalde besluite in die geheim te neem om sodoende geleenthede vir openbare ondersoek te vermy, aangesien die betrokkenheid van ondergeskiktes asook ingesetenes, as 'n bedreiging vir die aktiwiteite van die openbare bestuurder beskou word;

- ❖ die opvatting bestaan dat die algemene publiek nie oor genoegsame geskooltheid en opvoeding beskik om aan aangeleenthede, soos beleidbepaling, in die openbare sektor deel te kan neem nie; en
- ❖ die deelname van ingesetenes mag die beplannings- en implementeringproses van openbare programme vertraag deur hulle deelname wat uiteraard uiteindelik tydrowend kan wees.

Derdens kan deursigtigheid in die openbare sektor verseker word deur met die onderskeie gemeenskappe en ingesetenes te kommunikeer oor die vordering wat met uitvoeringsprogramme van 'n regering-van-die-dag gemaak word deur inligting hieromtrent aan die publiek beskikbaar te stel (Van der Waldt & Du Toit 1998:47). Openbare amptenare wat in diens van die ingesetenes is, behoort deurgaans in noue kontak met die ingesetenes te wees om in voeling met hulle behoeftes te bly. Suid-Afrika word egter gekenmerk deur byvoorbeeld die diversiteit van gemeenskappe vanweë hulle kulturele- en uiterste verskille in ekonomiese en geletterdheidsvlakke. Kommunikasie met gemeenskappe kan verder deur die afwesigheid van kommunikasiemiddele soos televisie, radio en koerante ernstig gekortwiek word. Lae geletterdheidsvlakke kan ook pogings van openbare instellings om met ingesetenes te kommunikeer, bemoeilik (Du Toit **et al.** 1998:167).

Vierdens behoort lede van die gemeenskap opgelei en/of ingelig te word oor die verantwoordelikhede, regte en verpligtinge van 'n regering-van-die-dag ten einde 'n oordeel oor die aktiwiteite en die resultate van uitvoeringsprogramme te kan maak. Ingesetenes moet ook ingeligd wees oor hulle rol in die bestuur en administrasie van 'n land. Indien dit nie die geval is nie, kan verantwoording en deursigtigheid nie met die hoogste mate van sukses deur die samelewing afgedwing en bewerkstellig word nie. Ingesetenes moet byvoorbeeld oor die agt beginsels van die Batho Pele-beleid aangaande verbeterde dienslewering aan die gemeenskappe ingelig word ten einde 'n oordeel oor die resultate van die Regering se uitvoeringsprogramme moontlik te kan maak te wete:

- ❖ konsultasie;
- ❖ diensstandaarde;
- ❖ toegang;
- ❖ hoflikheid;
- ❖ inligting;
- ❖ openheid en deursigtigheid;
- ❖ die aanspreek van foute en mislukkings; en
- ❖ waarde vir geld.

Vyfdens bring groter deursigtigheid kostes mee, soos byvoorbeeld waar inligtingstelsels en verslaggewingspraktyke ontwikkel en verbeter moet word (Kopits & Craig 1998:15). Kostes moet byvoorbeeld vir die opleiding van personeel in die benutting van verbeterde inligtingstelsels en verslaggewingspraktyke aangegaan word. Verdere kostes behels byvoorbeeld insetkoste vir die daarstelling van 'n gesentraliseerde inligtingstelsel, die ontwikkeling van betroubare hulpmiddels (werktuie) waarop voorspellings gebaseer kan word en om toepaslike rekeningkundige praktyke te ontwikkel soos GAAP (Generally Accepted Accounting Practice) en GAMAP (Generally Accepted Municipal Accounting Practice) (Kopits & Craig 1998:3).

Sedens kan die tegniese onvermoë van die openbare sektor, soos byvoorbeeld onvoldoende data-insamelingstelsels om bepaalde inligting oor die uitvoeringsprogramme van die regering-van-die-dag aan belanghebbendes te verskaf, verdere vraagstukke skep. Dit kan te wyte wees aan die stadige pas van tegniese of administratiewe ontwikkeling in die openbare sektor wat slegs reggestel kan word deur opleidingsprogramme aan openbare amptenare (ondersteun deur tegniese bystand) (Kopits & Craig 1998:1).

Laastens mag 'n regering-van-die-dag poog om openbare ondersoek van hulle gedrag vry te spring (veral tydens die aanloop na 'n verkiesing) ten einde moontlike ongunstige reaksies vanaf die ingesetenes en vanaf finansiële markte,

op wie hulle onderskeidelik staatmaak vir politieke steun en finansiering van begrotingstekorte, te vermy of minstens uit te stel.

Deursigtigheid en openheid in die werksaamhede van 'n regering-van-die-dag mag in onbruik raak omdat:

- ❖ dit moontlike gebreke in die regering en administrasie van 'n regering-van-die-dag kan uitwys;
- ❖ dit die besluitnemings- en beleidmakingsprosesse van 'n regering-van-die-dag uitermate mag verleng;
- ❖ dit die vordering in die implementering van die beleide en uitvoeringsprogramme van 'n regering-van-die-dag mag vertraag;
- ❖ dit die gesag en wettigheid van 'n regering-van-die-dag mag ondermyn;
- ❖ dit die besluite en beleide van 'n regering-van-die-dag mag uitdaag;
- ❖ dit die omskakeling van regeringsbeleide na aksieprogramme mag vertraag;
en
- ❖ dit irriterend, hinderlik en angswekkend mag wees vir diegene wat huiwerig is om oop en deursigtig oor bepaalde owerheidsaangeleenthede te wees (Hilliard & Binza, 24 Julie 1997).

Oorsake van 'n gebrek aan, of selfs die afwesigheid van deursigtigheid in die aktiwiteite van 'n regering-van-die-dag, mag volgens Hilliard & Binza (24 Julie 1997) te wyte wees as gevolg van:

- ❖ openbare amptenare wat saamsweer en kliëks vorm;

- ❖ koverte en/of slinkse owerheidsaktiwiteite wat deur geheimsinnigheid en 'n gekonkel verberg word;
- ❖ verborge, dubbele en private agendas van openbare amptenare;
- ❖ die afwesigheid van protokol en geskikte prosedures wat deur ingesetenes en openbare amptenare gevolg word;
- ❖ die skynheiligheid en geveinsdheid van openbare amptenare;
- ❖ dubbele standarde of morele dubbelsinnigheid wat deur openbare amptenare beoefen word;
- ❖ samespanning en oogluikende toelating deur openbare amptenare;
- ❖ gevestigde belange, egoïsme en die opbou van heerskappy deur openbare amptenare; en
- ❖ die beswadding van opponente en kritici deur openbare ampsbekleders, prominente persone en hoogwaardigheidsbekleërs.

Om hierdie vraagstukke te oorbrug, is dit noodsaaklik om etiese norme te ontwikkel wat in die volgende paragrawe bespreek word.

2.7 ONTWIKKELING VAN ETIESE NORME VIR DIE BEVORDERING VAN DEURSIGTIGHEID

Etiek het te make met die toepassing van morele waardes op die gedrag en handeling van mense; die “dit wat gedoen behoort te word”-parameter van menslike gedrag. Volgens Andrews (1989:210), soos aangehaal in Van Niekerk (2001:115), behels etiek meer as om volgens die wet op te tree; dit verwys na die moraliteit en gesindheid waarmee 'n handeling uitgevoer word. Fox en Meyer

(1995:45), soos aangehaal in Van Niekerk (2001:116), definieer etiek as "... the process by which we clarify right and wrong and act on what we take to be right, i.e. a set or system of moral principles that is generally applied." Die begrip "etiek" hou derhalwe verband met die beoordeling van bepaalde vorme van menslike gedrag of besluite om te bepaal of dit reg of verkeerd, goed of sleg of aanvaarbaar of onaanvaarbaar is. Om hierdie gedrag of besluite as aanvaarbaar of onaanvaarbaar te kan beoordeel, moet dit aan bepaalde kriteria (morele norme/beginsels) getoets kan word (Gildenhuys 1991:8). Hierdie morele beginsels of norme, kan onder meer die volgende insluit:

- ❖ welwillendheid (humaness);
- ❖ eerlikheid;
- ❖ geregtigheid;
- ❖ redelikheid;
- ❖ vryheid;
- ❖ waarheid;
- ❖ welvoeglikheid;
- ❖ integriteit;
- ❖ orde; en
- ❖ regverdigheid.

Bonoemde norme en waardes bepaal op watter wyse 'n regering-van-die-dag sy bevoegdhede kan uitoefen om sodoende die belange en algemene welsyn van die samelewing te kan dien en te bevorder (Van Niekerk 2001:117). Hierdie norme en waardes spruit ook uit artikel 195(1) van die **Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika**, 1996, om bepaalde riglyne aan openbare amptenare vir die bevordering van etiese gedrag en –besluite voor te hou, te wete:

"195(1) Openbare administrasie word beheers deur die demokratiese waardes en beginsels wat in die Grondwet verskans is, met inbegrip van die volgende beginsels:

- (a) 'n Hoë standaard van beroepsetiek moet bevorder en gehandhaaf word.
- (b) Die voordelige, ekonomiese en doeltreffende aanwending van hulpbronne moet bevorder word.
- (c) Openbare administrasie moet ontwikkelingsgerig wees.
- (d) Dienste moet onpartydig, regverdig, op billike grondslag en sonder vooroordeel gelewer word.
- (e) Aandag moet aan mense se behoeftes gegee word, en die publiek moet aangemoedig word om aan beleidsvorming deel te neem.
- (f) Openbare administrasie moet verantwoordingspligdig wees.
- (g) Deursigtigheid moet bevorder word deur die publiek van tydige, toeganklike en korrekte inligting te voorsien.
- (h) Bekwame bestuur van menslike hulpbronne en geskikte loopbaanontwikkelingspraktyke moet ontwikkel word ten einde menslike potensiaal tot die maksimum te ontsluit.
- (i) Openbare administrasie moet in die breë verteenwoordigend wees van die Suid-Afrikaanse bevolking, met indiensnemings- en personeelbestuurspraktyke wat gebaseer is op vermoë, objektiwiteit, billikheid en die behoefte om die wanbalanse van die verlede reg te stel ten einde breë verteenwoordiging te bewerkstellig.”

Politiek en regering (governance) kan nie algeheel waarde-vry wees nie. Geen regering-van-die-dag kan effektief en doeltreffend funksioneer sonder 'n stel riglyne (norme) wat hulle in die rigting, waarin die samelewing van hul verwag om

te beweeg, sal stuur nie (Van Niekerk 2001:115). Die kriteria waarteen die gedrag van openbare amptenare gemeet word, kan skriftelik van aard wees (wetgewing) of bloot individuele interpretasie van wat aanvaarbaar of onaanvaarbaar mag wees (Moshabesha 2000:12). Werknemers in die openbare sektor moet kennis dra watter basiese beginsels en standaarde in hulle werksomgewing van toepassing is en waar die grense van aanvaarbare gedrag lê, aangesien hul voor die versoeking mag swig om persoonlike verryking bó die wense en behoeftes van die ingesetenes te mag plaas.

Openbare amptenare oefen in die merendeel van gevalle betekenisvolle diskresionêre bevoegdhede uit in die uitoefening van hulle daaglikse funksies; in hul rentmeesterskap oor openbare hulpbronne; in hul omgang met die ingesetenes in die lewering van goedere en dienste; en in die proses van beleidbepaling. Etiese standaarde is "... van die belangrikste wigte en teenwigte waarteen die arbitrêre gebruik van openbare mag gemeet kan word (Van Niekerk 2001:116)." As sulks is etiese standaarde 'n sleutelfaktor in die beoordeling van die kwaliteit van 'n regering-van-die-dag in die bevrediging van die behoeftes van die ingesetenes. 'n Onetiese regering kos 'n samelewing veel meer as slegs geld; dit lei ook tot 'n gebrek aan vertroue in 'n regering-van-die-dag wat uiteindelik aanleiding tot 'n gebrek aan deelname of betrokkenheid deur die ingesetenes in regeringsaangeleenthede gee.

Die vraag kan gestel word waarom etiek hedendaags so krities van aard is. Die openbare sektor word met ingewikkelde uitdagings en druk vanaf die samelewing en alle ander sektore gekonfronteer. 'n Klaarblyklike afname in openbare vertroue in 'n regering-van-die-dag geld as 'n belangrike politieke uitdaging vir beide die OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development/Organisasie vir Ekonomiese Samewerking en Ontwikkeling)- en nie-lid lande. Openbare amptenare staar nuwe en moeilike doelwitte en belangebotsings, weens hervormings in die openbare sektor, in die gesig soos onder andere:

- ❖ die afwenteling van verantwoordelikhede en omvangryker bestuursdiskresie;
- ❖ die veranderende verhouding tussen die openbare- en die privaat sektore asook die toenemende vertrouwe in markmeganismes;
- ❖ beperkte hulpbronne, wat aanleiding gee tot die afskaling van personeel en herstrukturering; asook
- ❖ globalisering, wat kontak met verskillende etiese en kulturele norme laat toeneem, wat op sy beurt tot 'n verandering in die samelewing se persepsie van die rol van die staatsdiens/openbare sektor lei.

Etië vereis konstante en toegewyde waaksaamheid van alle belanghebbendes. Daar word algemeen aanvaar dat strengere reëls geen langtermynoplossings bied nie, omdat strengere en hoër standaarde van polisiëring byvoorbeeld nie veel beteken vir dié wat van voornemens is om bedrog te pleeg nie. In samelewings waar korrupsie 'n lewenswyse is, is reëls bloot nie genoegsaam om korrumperte handelingte te voorkom of te beperk nie. Wat wel nodig is, is 'n kultuur wat etië en basiese waardes steun of aanmoedig. As voorbeeld kan verwys word na die stigting van SAPIA (Suid-Afrikaanse Petroleum Industrie Vereniging) in 1994. Die doel van hierdie vereniging is om deursigtigheid in die industrie te bevorder, aangesien voortreflike bestuur in hierdie industrie die hoeksteen vir 'n voortreflike nasionale ekonomie vorm (SAPIA, 6th Annual Report: 2001/2002).

Dit is van kardinale belang om hoë etiese standaarde in die openbare sektor te handhaaf, omdat "... (o)f the position of trust, power and privilege which public servants hold, and the resulting obligation not to breach that trust and not to misuse their power or abuse their privilege. The trust protected by ethical behaviour is not just one that exists between the public and the public service. It supports too the public's confidence in the government and in the democratic process (Management Advisory Board, 1996)." 'n Afname in die integriteit van 'n regering-van-die-dag beteken dat hierdie instansie die vertrouwe van die publiek

verloor en sonder hierdie vertroue van die publiek kan 'n demokratiese bestel nie suksesvol funksioneer nie (Maas 1996:15, soos aangehaal in Maguire 1998:24).

Vertroue in 'n regering-van-die-dag is gebaseer op gedeelde begrip/verstandhouding tussen die ingesetenes en die openbare amptenare oor die basiese beginsels en standarde wat by administratiewe besluitneming geld, die deursigtigheid van die besluitnemingsproses en die vermoëns van openbare amptenare om vir die wyse waarop hulle hul bevoegdhede uitgeoefen het, verantwoording te kan doen. Volgens Uhr (1997:11) moet openbare bestuurders met verantwoordelikheid hulle werksaamhede uitvoer om in openbare belang amptelike aktiwiteite streng volgens standarde, wat die publiek se goedkeuring wegdra, te voldoen. Die publiek het 'n regmatige/billike belang in owerheidsbedrywigheide wat sodanig uitgevoer moet word wat impliseer dat onvanpaste private belange (soos byvoorbeeld nepotisme) hierdie gestelde owerheidsdoelwitte nie in die wiele ry nie.

Deursigtigheid in die gestelde owerheidsdoelwitte van 'n regering-van-die-dag is 'n magtige hulpmiddel om korrupsie en wangedrag van amptenare in die owerheidsektor teë te werk. Ingesetenes en burgerlike (civic) organisasies kan hierin 'n belangrike rol as waghonde vertolk om onreëlmatighede in die handeling van openbare amptenare te identifiseer en regstellende optrede(s) te eis en te bewerkstellig en om:

- (a) ingesetenes aan te spoor om te leer hoe openbare instellings veronderstel is om te funksioneer;
- (b) om bestaande verantwoordingdoeningsmeganismes, soos die kantoor van die Ouditeur-generaal en die Openbare Beskermer, te evalueer en nuwes te identifiseer; en
- (c) om inligting oor die gedrag van openbare amptenare en die uitvoering van goedgekeurde openbare programme beskikbaar te stel (Maguire 1998:33).

‘n Regering-van-die-dag kan derhalwe die etiek van openbare amptenare bestuur deur ‘n vermenging van bonoemde maatreëls te bewerkstellig en te verseker dat etiese infrastrukture in pas bly met die veranderende omstandighede (by wyse van openbare bestuurhervormings) waarin openbare amptenare werksaam is. Ongeag waar ‘n regering-van-die-dag homself wil posisioneer ten opsigte van bestuurshervormings, sal deurlopende aandag aan etiese norme bestee moet word om te verseker dat die behoud van openbare vertroue van die publiek op ‘n volgehoue wyse bewerkstellig sal word. Die publiek sal ‘n regering-van-die-dag beoordeel, nie slegs op grond van hoe effektief en doeltreffend hulle funksioneer nie, maar ook op hoe voortreflik hulle die openbare vertroue wat in hul geplaas word, gestand doen (Maguire 1998:33-34).

Gildenhuis (1991:11) verklaar dat openbare amptenare die bewaarders van “public good” is wat impliseer dat hulle nie hul verantwoordelikhede en rekenpligtigheid aan enigeen kan delegeer nie. Amptenare moet hulle in die uitvoering van hul werksaamhede verbind tot die norme en waardes wat deur die samelewing aangehang en uitgeleef word. Daar is geen wet, statuut of riglyn wat toewyding aan hierdie etiese norme en waardes by openbare amptenare kan inboesem nie en daarom rus die effektiwiteit en geloofwaardigheid van handeling van ‘n amptenaar vierkantig op die skouers van die amptenaar self. Die rol van die publiek is immers om nie onetiese gedrag toe te laat nie (Motsoari 2000:95). Ten einde bepaalde algemeen aanvaarde waardes by die openbare amptenare in te boesem, behoort die opvoeding en opleiding van amptenare derhalwe die volgende in te sluit:

- ❖ kennis van die regstelsel en die implementering van stelsels van gelykheid (equity) in die konteks van verskillende kulture en regeringsinstellings;
- ❖ die handhawing van die regte, verpligtinge en verantwoordelikhede van individue en groepe binne die sosiale en politieke stelsel(s);

- ❖ kennisname en vertroudheid met die doelwitte en beperkings van 'n instelling wat ekonomiese en sosiale vooruitgang (vordering) en kulturele waardes koester en/of aanwakker;
- ❖ die handhawing van standarde van objektiwiteit, effektiwiteit, onpartydigheid, integriteit en eerlikheid in die uitvoering van openbare werksaamhede binne die konteks van professionalisme in die nastrewing van voortreflike standarde van doeltreffendheid en bevoegdhede;
- ❖ die ontwikkeling en implementering van 'n openbare kommunikasiestelsel wat 'n begrip vir en deelname aan die prosesse van regering (governance) by die ingesetenes sal aanwakker; en
- ❖ die ontwikkeling en implementering van 'n regeringstelsel wat die deelnemendheid en rekenpligtigheid van openbare amptenare sal bewerkstellig wat hulle koester (Dwivedi & Engelbrecht 1983:153, soos aangehaal in Bayat & Meyer 1994:39).

Die vraag wat kan ontstaan, is waarom etiek en etiese norme soms krities van aard kan wees. Die openbare sektor is deurentyd met ingewikkelde uitdagings en druk van die velerlei belanghebbendes en omstandighede gekonfronteer, soos byvoorbeeld die versnelling van transformasie by owerheidsinstellings. Openbare amptenare staan dan nuwe, ingewikkelde doelwitte en belangebotsings in die gesig om hierdie hervormings in die openbare sektor, soos byvoorbeeld die afwenteling van gesag en daarmee gepaardgaande veranderende verhoudings tussen die openbare en private sektore, te bewerkstellig (Bertok 1999:673). 'n Verdere uitdaging vir die amptenare sou kon wees om die skaars hulpbronne só te benut om die afskaling en herstrukturering van goedere- en dienslewering in die staatsdiens sonder enige nadelige gevolge te bewerkstellig.

Desnieteenstaande, bly die betroubaarheid van openbare instellings en die geloofwaardigheid van openbare amptenare steeds van kardinale belang vir voortreflike regering en administrasie en vorm die integriteit van politici en openbare amptenare 'n kritiese bestanddeel van 'n effektiewe demokratiese bestel. Derhalwe kan die afleiding gemaak word dat integriteit en etiek sleutelfaktore in die kwaliteit van regering en administrasie van 'n land vorm (Bertok 1999:2).

Etiese gedrag en die vasklewing aan waardes (etiese norme) deur amptenare in die openbare sektor sal steeds 'n groter mate van deursigtigheid in die aktiwiteite en besluite van 'n regering-van-die-dag in die lewering van voortreflike goedere- en dienslewering in die toekoms vereis.

Vir die bevordering van deursigtigheid in die openbare sektor is inligting noodsaaklik. Vervolgens sal in die volgende paragrawe die noodsaaklikheid van inligting verklaar word.

2.8 NOODSAAKLIKHEID VAN OMVATTENDE INLIGTING OM DEURSIGTIGHEID TE BEVORDER

“An uninformed society cannot be democratic; an ignorant electorate cannot be effective”

Prof. H. Corder, Civil Rights League

Gedurende die afgelope dekade(s) is die werksaamhede van regerings-van-die-dag wêreldwyd toenemend aan groter deursigtigheid onderwerp. Meer as veertig lande het reeds omvattende wette, soos byvoorbeeld die “Freedom of Information Act, 1996,” van die Verenigde State van Amerika en die “Transparency and Access to Information Law, 2004,” van Ekwador, wat ingesetenes se reg van toegang tot inligting reguleer, aanvaar en geïmplementeer. Meer as dertig lande, soos byvoorbeeld Argentinië, Israel en Colombia, is tans besig met die promulgering van soortelike wetgewing. Die

redes vir groter deursigtigheid in die werksaamhede van regerings-van-die-dag wêreldwyd, setel hoofsaaklik in die opkoms van nuwe demokrasieë met nuwe grondwette wat die waarborg van 'n reg tot inligting bied, asook die algemene tendens dat daar by lande daarna gestreef word dat handeling meer deursigtig moet wees en korrupsie tot die minimum uitgeskakel word (Robbertse 2003:1).

Voor 1994 was 'n noemenswaardige aantal werksaamhede van Suid-Afrikaanse openbare instellings deur geheimhouding gekenmerk. Bykans elke wet wat vóór 1994 uitgevaardig is, het 'n geheimhoudingsartikel bevat. Kyk byvoorbeeld artikel 24 van die **Wet op Beslote Korporasies**, 1983 (Wet 3 van 1983). Selfs die huidige Regering het onlangs gepoog om inligting van die publiek te weerhou, oor byvoorbeeld die misdaadsyfers van die land en die aantal persone wat in Suid-Afrika Menslike Immuniteitsgebreek-virus (MIV)-positief is (Coertze 1998:55). Die Republiek van Suid-Afrika beskik egter oor een van die modernste grondwette, wat 'n grondwetlike reg op die toegang tot enige inligting wat deur die Staat en deur enigiemand anders gehou word, wat vir die uitoefening of beskerming van enige reg benodig word, verskans. Hierdie reg van toegang tot inligting, soos bepaal ingevolge artikel 32 van die **Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika**, 1996 (Wet 108 van 1996), sluit onder meer die volgende in:

- ❖ die reg om te weet en om ingelig te word (aktiewe toegang tot inligting;
- ❖ die reg om waar te neem of om aan openbare vergaderings deel te neem;
- ❖ die reg om 'n kopie/afskrif van 'n dokument te verkry waarna as passiewe toegang tot inligting verwys word; en
- ❖ die reg om inligting beskikbaar te stel of te versprei.

2.8.1 Wet op die Bevordering van Toegang tot Inligting, 2000 (Wet 2 van 2000)

Ten einde artikel 32 van **Wet 108 van 1996** te kan bekragtig, was afsonderlike wetgewing nodig wat met die sogenaamde “Open Democracy”-wetsontwerp begin het en uiteindelik op die wetboeke as die **Wet op die Bevordering van Toegang tot Inligting, 2000 (Wet 2 van 2000)**, geplaas is wat in Maart 2001 in werking getree het. Een van die beginsels waarop hierdie wetgewing gebaseer is, is dat ‘n besluitnemer nie ingeligte besluite sonder voortreflike inligting kan neem nie. Wanneer toegang tot dossiere van die Regering verleen word, mag daardie inligting vryelik deur individue benut word; wat meebring dat deurdagte deelname aan die demokratiese prosesse van die land moontlik gemaak word (Coertse 1998:55). Die oogmerke van die **Wet 2 van 2000** word omvattend omskryf en sluit onder meer die volgende in:

- ❖ om aan elkeen se grondwetlik verskanste reg op inligting soos bepaal deur artikel 32(1) van **Wet 108 van 1996**, gevolg te gee;
- ❖ om te verseker dat dié reg op inligting aan regverdigbare uitsluitings en voorbehoude (soos byvoorbeeld kabinetsnotules wat ontoeganklik bly) onderhewig sal wees, wat op die beskerming van privaatheid, kommersiële vertroulikheid en doeltreffende, effektiewe en voortreflike bestuur gemik is;
- ❖ om ‘n kultuur van menseregte en maatskaplike geregtigheid te bevorder (amptenare word verplig om ‘n persoon behulpsaam te wees, selfs al klop die persoon by die verkeerde staatsinstelling aan);
- ❖ om prosedures daar te stel om gevolg te gee aan die reg op toegang tot rekords van openbare instellings en privaat instellings en hierdie inligting so snel, goedkoop en moeitevry as moontlik, te kan verkry (daar behoort byvoorbeeld volledige afskrifte van die toestaan of afkeur van tenders te wees); en

- ❖ om deursigtigheid, verantwoordingspligtigheid en doeltreffende bestuur van alle openbare en privaat instellings te bevorder deur elkeen te bemagtig en op te lei om hulle regte ingevolge **Wet 2 van 2000** uit te oefen en af te dwing; om van die funksies en werking van openbare instellings kennis te dra; en om besluitneming deur openbare instellings binne hul bevoegdheidsfeer doeltreffend uit te oefen en aktief aan openbare werksaamhede deel te neem (Robbertse 2003:1-4).

Volgens bonoemde **Wet** verkry die individu ook 'n reg op insae in die onderhandelings van die Regering met ander owerheids- en internasionale instellings soos die Afrika Unie (AU) oor aangeleenthede waarby hulle wedersyds betrokke mag wees. Vergelyk byvoorbeeld verslae met inligting oor die formulering van beleidaspekte oor internasionale goud- en diamanthandel, wat beskikbaar gestel kan word (Coertse 1998:55). Toegang tot inligting mag egter geweier word indien die internasionale reg openbaarmaking daarvan verbied, of wanneer die vermoë van 'n regering-van-die-dag om voortreflike betrekkinge met ander regerings-van-die-dag of internasionale instellings te handhaaf, daardeur geskaad kan word. Een van die beginsels wat by die openbaarmaking van inligting gevolg word, is dat owerheidsinligting openbare inligting is en dat die publiek se reg tot toegang steeds erken moet word.

Uitsluiting of nie-beskikbaarstelling van inligting moet 'n geval van uitsondering wees, soos byvoorbeeld in gevalle waar bekendmaking van inligting ernstige identifiseerbare skade sal of kan veroorsaak (Esterhuyse 1995:18). Die bewyslas vir so 'n besluit om nie inligting bekend te maak nie, lê op die skouers van die staat wat ten alle tye 'n balans tussen skadelike geheimhouding en skadelike deursigtigheid moet soek en bewerkstellig. 'n Demokrasie is nie bloot ten alle tye oop en deursigtig nie; dit moet steeds voldoen aan die vereiste van verantwoordelikheid en veral om die veiligheid van die ingesetenes verseker (Esterhuyse 1995:18).

Ingevolge artikels 14, 15, 51 en 52 van **Wet 2 van 2000** moet openbare instellings en privaat instansies voortaan verslae oor die aard van die inligting wat deur hulle geberg word, asook die prosedures waarvolgens inligting aangevra kan word, publiseer. Met die wete dat openbare instellings en privaat instansies kennis daarvan dra dat hulle optredes aan die openbare oog onderwerp kan word, sal dit hierdie partye noop om versigter op te tree om inligting sonder meer van die publiek te weerhou. Toegang tot inligting word derhalwe nie langer as 'n voorreg beskou nie, maar as 'n reg; 'n verdere spyker in die kis van die kultuur van geheimhouding (Swanepoel & Du Plessis 2000:14).

Verder verleen artikels 9 en 11 van **Wet 2 van 2000** toegang aan ingesetenes tot die verrigtinge en/of prosedures van owerheidsinstellings, beskerm dit die privaatheid van ingesetenes en verleen beskerming aan enige amptenaar wat ernstige wanadministrasie, wetsoortredings of korrupsie in regeringsoptrede blootlê (Gumbi 1995:11).

Ingevolge **Wet 2 van 2000** word gepoog om 'n kultuur van deursigtigheid en verantwoordingspligtigheid in openbare en privaat instellings te koester en te bewerkstellig. Ook word daarna gestreef om 'n samelewing waarin die mense van die Republiek van Suid-Afrika effektiewe toegang tot inligting kan hê, aktief te bevorder ten einde hulle in staat te stel om al hul regte meer volkome te kan uitoefen en beskerm. Hierdie doelwit is in lyn met artikel 195 van **Wet 108 van 1996**, waar deursigtigheid en aanspreeklikheid, oftewel verantwoordingspligtigheid, as basiese waardes en beginsels van openbare administrasie verklaar word. Besluitnemers en persone in gesagsposisies kan derhalwe nie sonder meer na eie goeddunke die vloei en beskikbaarstelling van inligting beheer deur inligting van belanghebbendes te weerhou nie. Maatreëls om toegang tot inligting moontlik te maak, word derhalwe ontwikkel en geïmplementeer om te verseker dat dit in lyn bly met die bemagtiging van die ingesetenes van die land om toegang tot die inligting te hê (Swanepoel & Du Plessis 2000:14).

In 'n moderne staat is dit wenslik en noodsaaklik om 'n ingeligte burgers te hê wat 'n vrye toegang tot inligtingsvloei het. Deur vrye inligtingsvloei kan die ingesetenes in staat gestel word om weldeurdagte besluite te neem; opgevoed word om effektief aan die openbare besluitnemingsproses deel te neem; en in staat gestel word om 'n beter begrip van die werksaamhede en funksies van die openbare instellings te vorm (Swanepoel & Du Plessis 2000:14).

2.8.2 Ander wetgewing vir die bevordering van deursigtigheid

Voorbeelde van ander wetgewing wat die bevordering van openheid, deursigtigheid en verantwoordingspligtigheid van die Regering bevorder, is die volgende:

- ❖ die **Wet op die Bevordering van Administratiewe Geregtigheid**, 2000 (Wet 3 van 2000), waarkragtens alle administratiewe handeling van die Staat aan die beginsel van redelikheid en billikheid onderwerp moet wees en ook gepaard moet gaan met 'n verklaring van die redes vir die uitoefening van bepaalde handeling of die neem van bepaalde besluite (soos verklaar in die lang titel en die aanhef van hierdie Wet);
- ❖ die **Wet op Pliglewering**, 1997 (Wet 54 van 1997), waarin voorsiening gemaak word vir die daarstelling van argiewe vir die bewaring van die dokumentasie van die land (soos verklaar in die lang titel van hierdie Wet); en
- ❖ die **Wet op Beskermdes Bekendmakings**, 2000 (Wet 26 van 2000), ingevolge waarvan werknemers, wat inligting oor onwettige of onreëlmatige optredes deur hulle werkgewers of mede-werknemers openbaar maak, beskerm word (die sogenaamde “Whistle-blowing Act”) (soos verklaar in die lang titel van hierdie Wet).

Met die **Wet op die Bestuur van Openbare Finansies**, 1999 (Wet 1 van 1999), word gepoog om die vraagstuk van laat inhandiging van finansiële state binne die Regering aan te spreek. Dit sal bydra dat aan grondwetlike verpligtinge van algemeen aanvaarde rekenkundige praktyke (GAAP) en groter deursigtigheid voldoen word, asook om finansiële bestuur en verantwoording deur 'n effektiewer kwaliteit en tydiger vloeï van inligting te verseker. Voortreflike fiskale inligting behoort benut te word om effektiewer regering te bevorder. Partye wat hulleself aan korrupsie skuldig maak, behoort deur 'n regering-van-die-dag en/of die gemeenskapsorganisasies, soos byvoorbeeld gemeenskapspolisiëringsforums, rekenpligtig vir hulle optredes gehou te word.

'n Verdere beleidsdokument wat in ag geneem behoort te word, is die Batho Pele Witskrif, wat allerweë as die nasionale Regering se **Witskrif vir Transformasie van Openbare Dienslewering** beskou word. Die doelwit van hierdie Witskrif is om voortreflike kliëntediens te aan die gebruikers van regeringsdienste te verskaf. Een van die belangrikste beginsels wat in die Batho Pele Witskrif vervat is, is die verskaffing van inligting. Ingevolge hierdie beginsel word die streef om aan alle belanghebbendes en/of ingesetenes die versekering te bied dat hulle goed ingelig is oor die dienste wat aan hul deur die onderskeie owerheidsinstellings verskaf word, vervat. Dit kan op verskeie wyses moontlik gemaak word, soos byvoorbeeld deur koerantberigte, televisieprogramme en inligtingstukke soos pamflette. Dit is egter belangrik om in gedagte te hou dat verskillende kliënte uiteraard verskillende behoeftes kan openbaar oor inligting wat hulle verlang asook dat almal nie dieselfde taal besig en verstaan nie. Derhalwe behoort 'n "Toegewyde Diens Handves" (Service Commitment Charter) met 'n verklaring van die dienste wat gelewer word, aan belanghebbendes beskikbaar gestel te word wat as inligtingsbron vir belanghebbendes kan dien (KwaZulu-Natal Provincial Government, 2003).

2.8.2 Praktiese implementering van die beskikbaarstelling van inligting

Die volgende voorbeelde dien as verwysing na die praktiese implementering van die beginsel van die beskikbaarstelling van inligting aan belanghebbendes vir die bevordering van deursigtigheid in die openbare sektor, te wete:

- (i) Die Direkoraat: Kommunikasie in die Kantoor van die Premier in die Noord-Kaap Provinsie, het gedurende 2003 'n hoë profiel seminar vir alle kommunikeerders regdeur hierdie provinsie aangebied. Die destydse Noord-Kaapse premier, mnr. Manne Dipico, het deurgaans en veral by hierdie geleentheid die deurslaggewendheid van kommunikasie, in 'n samelewing waar ingesetenes inligting benodig om 'n beter lewe vir hulleself te skep, skerp benadruk. Hy het dit ook beklemtoon dat die **Wet 108 van 1996** vereis dat alle werknemers van die staatsdiens moet verseker dat ingesetenes van die nodige inligting voorsien word wat kan bydra om hulle lewenstandaard te verbeter. Hy het verklaar dat "(p)eople must know how to access pensions, housing subsidies and start small businesses. They should also be informed about developments within government" (Summers 2003:2).

Volgens Dipico het die Direkoraat: Kommunikasie deur die program bekend as die "Kabinet ontmoet die Mense", kennis daarvan geneem dat die gemeenskappe regdeur die Noord-Kaap Provinsie basiese inligting oor kritieke owerheidsdienste en –ontwikkelinge benodig om eie optredes op te baseer (Summers 2003:3).

- (ii) Regulasies wat met die beskikbaarstelling van inligting wat op die plaaslike regeringsfeer toepaslik is (wat deur die vorige Nasionale Minister van Provinsiale Aangeleenthede en Konstitusionele Ontwikkeling, Vally Moosa, in November 2002 bekendgestel is), asook 'n beleid van begrotingsinligting wat deur die Nasionale Minister van Finansies, Trevor Manuel, onthul is, 'n ongeëwenaarde vlak van openbaarmaking moontlik maak. Met betrekking

tot die inligting op plaaslike regeringsfeer, sluit dit die verpligte openbaarmaking en publikasie in die media van die vergoedingspakket van elke munisipale owerheid se hoofuitvoerende beampte en dié van die beampte wat tweede hoogste in bevel is, in. Die verklarende beleid van mnr. Manual behels die vrystelling van 'n medium-termyn begrotingsbeleid. Dit behels 'n voorskou van die begroting wat later in die Parlement ter tafel gelê gaan word. Voorheen is die begroting in geheimhouding gehou totdat die Minister van Finansies op die bepaalde begrotingsdag 'n gesamentlike vergadering (sitting) van die Parlement daaroor ingelig het. Hierdie prosedure het effektief die regte (en vermoëns) van die ingesetenes om aan die begrotingsprosesse deel te neem en dit te beïnvloed, misken.

- (iii) Die Government Communication and Information System (hierna as die GCIS verwys) het 'n integrale deel van die aanbevelings van die Taakgroep vir Owerheidskommunikasie (COMTASK) gevorm, en het die South African Communication Services (SACS - die departement wat voorheen vir die verspreiding van owerheidsinligting verantwoordelik was) vervang. Een van die funksies van die GCIS is om die vloeï van inligting tussen die Regering en die publiek te bevorder. Hierdie funksie dra by tot die behoefte vir maksimum openbaarmaking van owerheidsinligting as 'n integrale deel van demokrasie (Mixed signals on government information, 2001).

Rekenpligtigheid teenoor die publiek oor die handeling van 'n regering-van-die-dag, vereis dat die interaksie tussen die uitvoerende gesag en die publiek, met die beskikbaarstelling van voortreflike inligting oor 'n regering-van-die-dag se program van werksaamhede en die vordering wat daarmee behaal word, daarmee gepaard moet gaan. Inligting wat deur die Kommunikasie Diensagentskap van die GCIS saamgestel en beskikbaar gestel word, dien om hierdie doel te bewerkstellig. Dit sluit onder meer die Medium-Termynverslag, radio-dramas wat die program van aksie uitbeeld, en die fasilitering van uitsendings deur gemeenskapsradiostasies deur inbelprogramme wat die publiek toelaat om hulle besorgdhede en idees direk aan die lede van die Regering

bekend te stel, in (Trew 2002:3). Hierdie reëling dien as illustrasie hoe die GCIS meedoen om 'n geïntegreerde benadering van stapel te stuur om die Regering se kommunikasiebehoefte en die inligtingsbehoefte van die publiek te bevredig en om konkrete betekenis te gee aan die ideaal om tweerigting-kommunikasie te bewerkstellig.

(iv) 'n Verdere voorbeeld van hoe die GCIS aan die kommunikasieproses deelneem, is minder sigbaar en vind dikwels agter die skerms plaas. Dit behels dat die hoof-inligtingsbeampte stappe moet doen om te verseker dat die mees effektiewe benutting van inligting en inligtingstechnologie by die GCIS plaasvind. Een van die doelwitte wat hierdie instelling nastreef, is aanlyn-toegang tot voortdurende opgedateerde inligting wat tot onlangs toe nog op tradisionele en periodieke wyses, soos byvoorbeeld by wyse van adresboeke van kontakpersone, gepubliseer is. Hierdie aanlyn-adresboeke is tans beskikbaar en hierdie projek dra tot 'n besparing van 'n halfmiljoen rand per jaar op papier en fotokopieëwerk by (Trew 2002:3). Hierdie besparings kan benut word om ander hulpbronne aan te vul in die finansiering van byvoorbeeld die tegnologie om produktiwiteit te verbeter.

Selfs belangriker, is dat persone wat hierdie inligting benodig, in staat gestel word om dit as 'n op-datum weergawe van benodigde inligting te bekom. Vir diegene wat die inligting steeds swart op wit benodig, kan dit vanaf die Internet verkry ("download") word sodat dit gereproduseer kan word. Hierdie is een van die vele projekte wat benut kan word in die inligtings- en kommunikasie-tegnologie, waaronder ook die "Government On Line" webwerf (ook na verwys as die "Batho Pele Gateway") ingesluit word (Trew 2002:3).

2.8.4 Aanbevelings vir voortreflike beskikbaarstelling van inligting

Die Taakgroep vir Owerheidskommunikasie (COMTASK) het reeds in 2002 verskeie aanbevelings oor inligtingsontwikkeling ingevolge die COMTASK-verslag aan die Regering voorgelê, wat onder meer die volgende aspekte insluit:

- (i) Die ontwikkeling van 'n rigtinggewende raamwerk vir inligting vir die bemagtiging van die gebruikers daarvan deur onder meer die ontwikkeling van 'n netwerk van inligtingsdiensleweringspunte regdeur die Republiek van Suid-Afrika. **Via** hierdie netwerk word die Regering in staat gestel om gemeenskappe regdeur die land met mekaar te verbind om sinvolle afleidings vir beleidbepaling daaruit te maak (Communications 2000: COMTASK report, 2002). In die kantoor van die Premier van die Vrystaat is 'n afdeling tot stand gebring wat in samewerking met die GCIS in die provinsie vir ontwikkelingsinisiatiewe met betrekking tot die beskikbaarstelling van inligting, verantwoordelik is (soos byvoorbeeld die implementering van Multidoel-gemeenskapsentra in die Vrystaat Provinsie) (mededeling: mnr. G. Zeeman, GCIS, Bloemfontein: 27 Julie 2005).

Hierdie, of soortgelyke stelsels, word tans op omvangryke skaal deur 'n land soos byvoorbeeld Australië benut en word beskou as die effektiwste metode om op die langtermyn die massas (ingesetenes en belanghebbendes) te bereik om:

- ❖ inligting en boodskappe vanaf 'n regering-van-die-dag direk aan gemeenskappe op omvangryke skaal en (wanneer die infrastruktuur in plek is) op 'n bekostigbare wyse te lewer;
- ❖ oop dialoog met die breër publiek deur middel van tweerigtingkommunikasie met, asook vanaf, 'n regering-van-die-dag te behou;

- ❖ inligting te ontvang en te lewer op 'n veelsydige wyse en op 'n wyse wat ongeletterdheid en gehoorgebroke in ag neem, aangesien dit die opsie vir klank, beeld of die geskrewe woord verskaf; en
- ❖ grootskaalse toegang tot inligtingstechnologie te verskaf (wat op sigself 'n ontwikkelingsdoelwit is, soos in die COMTASK-verslag van 2002 verklaar is) (Communications 2000: COMTASK report, 2002).

In die ontwikkeling van so 'n stelsel behoort faktore soos bekostigbaarheid, beskikbaarheid van 'n geskikte infrastruktuur en ongeletterdheid van ingesetenes, deeglik in ag geneem te word, asook aspekte soos die toeganklikheid van taal. Die belangrikste vereiste behoort te alle tye te wees dat die inligting wat verskaf word toeganklik, bruikbaar en dus bemagtigend moet wees vir die bevordering van deursigtige regering en administrasie. (Communications 2000: COMTASK report, 2002).

- (ii) Die implementering van multidoel-gemeenskapsentra (Multi-Purpose Community Centres – MPCC's) waar die Regering (in noue samewerking met die GCIS) moet poog om die koördinering van die aktiwiteite van instellings en/of organisasies soos provinsiale owerhede, distrikte en plaaslike owerhede, parastatale instellings soos poskantore en ander rolspelers soos privaat instansies (besighede), die ingesetenes en tradisionele leiers, wat die implementering van hierdie dienssentra moet onderneem, te fasiliteer. Voldoende fokus moet, in die verskaffing van hierdie dienssentra, op afgeleë areas en koste-effektiewe vennootskapsooreenkomste tussen die verskillende rolspelers geplaas word. Hierdie sentra in die Republiek van Suid-Afrika is as 'n Presidensiële Toonaangewende Projek ("Presidential Leading Project") verklaar (Communications 2000: COMTASK report, 2002). In die Vrystaat Provinsie is vier van hierdie dienssentra voltooi en in gebruik, te wete in Botshabelo, Thaba Nchu, Qwa-Qwa en Villiers. In Trompsburg en Zastron

word die volgende twee MPCC's voltooi (mededeling: Mnr. G. Zeeman: 27 Julie 2005).

- (iii) Die Departement van Kommunikasie het toegang tot 'n netwerk van poskantore en agente soos supermarkte. Indien elke poskantoor en agent soos Spar of Pick 'n Pay met 'n telefoonlyn en 'n sterk staatsmonitor toegerus word, kan individue wat die poskantoor of Pick 'n Pay besoek, op 'n verskeidenheid eenvoudige wyses soos byvoorbeeld die gebruik van die Public Information Terminal (PIT), toegang tot inligting verkry en in voeling met die regering-van-die-dag se denke deur beeld, stem of die geskrewe woord bly.

Die geleentheid bestaan dus vir 'n regering-van-die-dag om direk met die ingesetenes deur bonoemde middels te kommunikeer, asook om 'n meganisme te verskaf waardeur inligting bekom en aan ingesetenes en ander belanghebbendes verskaf kan word. As 'n aanvanklike stap, kan hierdie 'n belangrike en implementeerbare metode wees om 'n regering-van-die-dag met die ingesetenes binne'n redelike kort tydperk en teen relatiewe lae koste in hulle behoefte na inligting te verbind (Communications 2000: COMTASK report, 2002).

- (iv) Om die doelwitte van skakeling met die massas te bereik, word daar aanbeveel dat die Regering (**via** die GCIS) aandag moet skenk aan die dringende ontwikkeling van 'n gepaste infrastruktuur in die volgende areas, te wete:

- ❖ inligtingstegnologie-infrastruktuur en die verskaffing van ten minste een inligtingspunt binne elke gemeenskap in 'n redelike tydperk;
- ❖ die verspreiding van uitsaaiseine sodat die beperkte televisie- (TV) en radiosprei uitgebrei kan word. In die meeste ontwikkelde lande bestaan daar digby 'n 100% dekking, teenoor die Republiek van Suid-

Afrika waar daar slegs 45% televisie- en radiodekking bestaan. Senders moet in landelike areas gevestig en met satellietstelsels gekoppel word om aan die omvattende behoeftes vir inligting te voorsien (Communications 2000: COMTASK report, 2002).

Voorafgaande aanbevelings dien om aan te dui dat 'n regering-van-die-dag aktief betrokke moet wees by die bevordering van toegang tot inligting deur alle ingesetenes. Op hierdie wyse kan verseker word dat owerheidswerksaamhede en –besluite meer deursigtig vir alle ingesetenes van 'n land kan wees.

Inligting afkomstig van die staat, is onontbeerlik vir die bepaling of owerheidsbesluite aan die vereistes van redelikheid, billikheid/regverdigheid en wettigheid/regmatigheid voldoen. Hierdie inligting is deurslaggewend in die voorkoming van korrupsie en die bevordering van deursigtigheid van handeling by regeringsinstellings. Dit verbeter ook die insette by politieke oorsig van rolspelers, soos byvoorbeeld gemeenskapsorganisasies, oor die werksaamhede van die uitvoerende gesag om as indikator te dien hoe politieke beleid byvoorbeeld aangepas moet word (Singh 1999:69).

Volgens Cleveland (1986:605), soos aangehaal in Singh (1999:70), behels die reg van die publiek tot staatsinligting die volgende: "Government is information. Its employees are merely all information workers, its raw material is information inputs, its product is those inputs transformed into policies, which are simply an authoritative form of information." Die belangrikheid van inligting in die konteks van voortreflike regering (governance) en openbare administrasie kan soos volg verklaar word:

- ❖ In 'n breë politieke sin is 'n ingeligte publiek die fundamentele voorvereiste vir 'n demokratiese regering en 'n gebrek aan inligting sal die publiek verhinder om enige ingeligte besluite te kan neem wanneer hulle hul stemreg moet uitoefen om die regering-van-die-dag te verkies.

- ❖ Sonder voldoende onthulling/openbaarmaking en verspreiding van inligting oor die aktiwiteite en werksaamhede van 'n regering-van-die-dag, sal die publiek nie in staat wees om sy demokratiese regte ten volle uit te kan oefen om openbare verteenwoordigers en openbare amptenare rekenpligtig te maak en te hou vir hulle daaglikse handeling nie.
- ❖ Effektiewe, innoverende en vindingryke openbare beleidformulering en -implementering vereis dat 'n omvangryke verskeidenheid van en 'n deeglike oorweging van beleidsopsies en –opinies deur die wydste moontlike reeks van kundige rolspelers en insethouders, beide intern en ekstern tot die openbare sektor, bewerkstellig word. Dit is noodsaaklik dat inligting oor alle aspekte van openbare beleide wat deur beleidbepalers en die implementeerders uitgeoefen word, aan openbare ondersoek onderwerp moet en kan word.
- ❖ Owerheidsinstellings moet as die bewaarplekke van inligting gebruik word wat benut kan word om die lewens van ingesetenes positief te beïnvloed op byvoorbeeld sosio-ekonomiese, administratiewe en politieke terreine en sodoende as een van die voortreflikste bronne van betroubare inligting vir navorsers te dien. Wye kennis oor die doelwitte en oogmerke wat die regering-van-die-dag nastreef, is derhalwe nodig om die belange van die ingesetenes te bevorder (Singh 1999:70).

Verskeie redes vir die beskikbaarheid van omvattende inligting vir die bevordering van 'n deursigtige regering, kan aangevoer word. Die beskikbaarheid van akkurate en volledige inligting oor die werksaamhede van die regering-van-die-dag maak dit vir die ingesetenes moontlik om meer ingeligte besluite te neem en om konstruktief aan openbare debatte deel te kan neem. Voorafgaande mag aanleiding gee tot voortrefliker en meer geregverdigde hulpbrontoekenning aan die goedgekeurde uitvoeringsprogramme van die regering-van-die-dag. Sonder die nodige inligting is dit nie moontlik om openbare amptenare tot verantwoording te roep nie en sal besluitneming steeds in

geheimhouding plaasvind en korrupsie laat floreer (Fölscher 1999:1). Voorts sal toegang tot belangrike inligting verseker dat sosiale konsensus aangaande ingewikkelde kompromieë in die konteks van beperkte hulpbronne, die toekenning daarvan en onbeperkte eise/behoefte, bereik kan word.

Die afleiding kan gemaak word dat die verband tussen toegang tot inligting, deursigtigheid en voortreflike regering die volgende insluit, te wete:

- ❖ toegang tot inligting, deelname en geregtigheid (die drie pilare van demokratiese regering) die vereistes van openheid en deursigtigheid in openbare hulpbronbestuur sal bewerkstellig;
- ❖ openheid en deursigtigheid as effektiewe hulpmiddels vir die voorkoming van die wanbestuur/misbruik van openbare hulpbronne sal dien;
- ❖ toegang tot inligting, deelname en geregtigheid sal bydra om die insette van die samelewing in openbare beheer/kontrole te versterk; en
- ❖ die bestaan van die reg om toegang tot inligting die ingesetenes in staat sal stel om hulle regering-van-die-dag tot verantwoording te kan roep oor die bestuur van openbare hulpbronne (Santosa 2002:5).

'n Regering-van-die-dag kan nie suksesvol funksioneer indien hulle aktiwiteite byvoorbeeld in onkunde, onder misverstande en geheimsinnigheid onderneem word nie. Met owerheidsinstellings moet liefers daarna gestreef word om die ingesetenes in eenvoudige en duidelike taal oor hulle werksaamhede en die redes waarom hul dit uitvoer, in te lig. Instellings moet daarop ingestel wees om hulle metodes vir die afhandeling van werksaamhede te regverdig en moet eerlik wees oor moontlike tekortkominge en vraagstukke wat hulle ervaar in die uitvoering van hul werksaamhede. Volgens Rowat (1979:991), soos aangehaal in Singh (1999:71), verander die beginsel van toegang en openheid die algehele stemming waarin openbare werksaamhede uitgevoer word. Gebrekkige toegang

en openheid dra by tot openbare agterdog en wantroue teen openbare verteenwoordigers en amptenare wat verder deursuur tot wantroue in die regering-van-die-dag, 'n aangeleentheid wat ten alle koste vermy moet word.

2.9 SAMEVATTING

Deursigtigheid in regeringswerkzaamhede is sinoniem met demokrasie en impliseer deelname in besluitneming, die betrokkenheid van ingesetenes, toegang van belanghebbendes tot inligting en die toepassing van rekenpligtigheid en verantwoordingdoening. Deursigtigheid kan beskou word as die verskaffing van inligting deur 'n regering-van-die-dag aan die ingesetenes om hulle in staat te stel om oor die werkzaamhede van eersgenoemde ingelig te wees sodat verantwoording afgedwing kan word.

Deursigtigheid in die aktiwiteite en besluite van 'n regering-van-die-dag word wêreldwyd as 'n belangrike voorvereiste vir makro-ekonomiese fiskale volhoubaarheid, voortreflike regering ("governance") en algehele fiskale eerlikheid beskou. In 'n demokratiese bestel het die ingesetenes die reg om te weet hoe 'n regering-van-die-dag beskikbare openbare geld spandeer of gaan spandeer. Fiskale deursigtigheid is derhalwe 'n belangrike voorvereiste vir verantwoordingdoening, lei tot effektiewer besluitneming en kan korrupsie tot 'n belangrike mate teëwerk.

Daar bestaan 'n duidelike oorvleueling tussen deursigtigheid en etiek. Etiese gedrag kan tot groter deursigtigheid in die werkverrigtinge van openbare amptenare bydra. In 'n demokratiese bestel is daar geen plek vir geheimhouding en vertroulikheid wanneer dit by openbare werkzaamhede wat met openbare geld gefinansier word, kom nie. Onreëlmatige optrede(s) is ongelukkig eie aan die mens wat dit noodsaak om beheermeganismes te ontwikkel en te implementeer, soos byvoorbeeld ouditering en verslaggewingstegnieke, wat bydra dat openbare amptenare wel aan die vereistes van deursigtigheid en openheid voldoen. Dit is die plig en verantwoordelikheid van alle

regeringsinstellings (polities en administratief) om deurentyd hulle optredes op 'n volgehoue wyse op 'n deursigtige en openlike wyse te beoefen.

Voortreflike regering vereis dat regeringshandelinge en –besluite in die openbaar plaas moet vind met die aktiewe deelname van die ingesetenes wat daardeur beïnvloed sal word. Deursigtigheid is noodsaaklik aangesien dit onder meer bydra tot effektiewe en omvattende openbare debattering, dat die vertroue van die ingesetenes in die regering-van-die-dag versterk en bevorder word en makro-ekonomiese en fiskale stabiliteit in die hand werk.

Verskeie vraagstukke bemoeilik openbare deursigtigheid, soos onder meer die wegstroom van openbare bestuurders van 'n deelnemende bestuursbenadering aangesien hulle verkies om bepaalde besluite in die geheim te neem om sodoende geleenthede vir openbare ondersoek te vermy. 'n Verdere struikelblok vir deursigtigheid behels dat voortreflike kommunikasie met gemeenskappe oor die uitvoeringsprogramme van die Regering deur lae geletterdheidsvlakke en die diversiteit van gemeenskappe ernstig gekortwiek word.

Om bonoemde vraagstukke te oorbrug, is dit noodsaaklik om etiese norme te ontwikkel. Etiek hou verband met die beoordeling van bepaalde vorme van menslike gedrag of besluite om te bepaal of dit wat onderneem word of wil word reg of verkeerd, goed of sleg of aanvaarbaar of onaanvaarbaar vir die ingesetenes sal wees. Die betroubaarheid van openbare instellings en die geloofwaardigheid van openbare amptenare bly in hierdie verband van kardinale belang vir voortreflike regering en administrasie. Die integriteit van politici en openbare amptenare vorm derhalwe 'n kritiese bestanddeel van 'n effektiewe demokratiese bestel. Die afleiding kan daarom gemaak word dat integriteit en etiek sleutelfaktore in die kwaliteit van regering en administrasie van 'n land vorm. Etiese gedrag en die vasklewing aan waardes (etiese norme) deur amptenare in die openbare sektor sal in die toekoms steeds 'n groter mate van deursigtigheid in die aktiwiteite en besluite van 'n regering-van-die-dag vereis in die lewering van voortreflike goedere- en dienslewering.

Vir die bevordering van deursigtigheid in die openbare sektor, is inligting noodsaaklik. Die redes vir groter deursigtigheid in die bedrywighede van 'n regering-van-die-dag, setel hoofsaaklik in die opkoms van nuwe demokrasieë met nuwe grondwette wat die waarborg van 'n reg tot inligting bied, asook die algemene tendens dat daar wêreldwyd daarna gestreef word om owerheidshandeling meer deursigtig te maak en korrupsie sodoende tot die minimum te beperk.

Ingevolge die bepalings van die **Wet op die Bevordering van Toegang tot Inligting**, 2000 (Wet 2 van 2000), word gepoog om 'n kultuur van deursigtigheid en verantwoordingspligtigheid in openbare en privaat instellings te koester en te bewerkstellig. Ook word daarna gestreef om 'n samelewing waarin die mense van die Republiek van Suid-Afrika effektiewe toegang tot inligting kan hê, aktief te bevorder ten einde alle belanghebbendes in staat te stel om al hul regte meer volkome uit te kan oefen en te beskerm. Deur vrye inligtingsvloei kan die ingesetenes in staat gestel word om weldeurdagte besluite op grond daarvan te baseer, opgevoed word om op 'n effektiewer grondslag aan die openbare besluitnemingsproses deel te neem en in staat gestel word om 'n beter begrip van owerheidswerksaamhede en -funksies van openbare instellings te vorm. Gebrekkige toegang tot inligting en openheid dra immers by tot openbare agterdog en wantroue teen openbare verteenwoordigers en amptenare wat tot wantroue in die regering-van-die-dag kan bydra, 'n aangeleentheid wat ten alle koste vermy moet word.

Deursigtigheid en openheid is kenmerke van 'n demokratiese regering en fundamenteel in die transformasieproses in die openbare sektor vir die bevordering van verbeterde goedere- en dienslewering.

3 DIE NOODSAAKLIKHEID VAN REKENPLIGTIGHEID EN INSTANSIES VERANTWOORDELIK VIR DIE BEVORDERING VAN DEURSIGTIGHEID

3.1 INLEIDING

Dit is noodsaaklik dat elke politieke ampsbekleder en elke openbare funksionaris 'n hoë sin van verantwoordelikheid in die uitvoering van hulle amptelike werksaamhede sal openbaar. Dit impliseer dat die gedrag van 'n amptenaar te alle tye bo verdenking behoort te staan en dat oor die uitvoering van sy werksaamhede en gedrag in die openbaar verantwoording gedoen kan word. Rekenpligtigheid impliseer immers dat verantwoording aan 'n wetgewer en die publiek oor die invordering, bewaring en besteding van openbare fondse, wat aan die uitvoerende gesag beskikbaar gestel word om goedgekeurde programme mee uit te voer, gedoen kan word.

Politieke ampsbekleders is as individue en gesamentlik as lede van die wetgewende gesag regstreeks verantwoording aan die publiek as belastingbetalers verskuldig en word deur die publiek aanspreeklik gehou vir die invordering, bewaring en veral die doeltreffende en effektiewe besteding van openbare geld. Die wetgewende gesag bly in die finale instansie aanspreeklik vir enige finansiële wanadministrasie wat mag plaasvind, ten spyte van die feit dat die uitvoerende en administratiewe gesag moontlik die oorsaak van hierdie wanadministrasie is. Ingevolge artikel 38 van die **Wet op die Bestuur van Openbare Finansies**, 1999 (Wet 1 van 1999), is die rekenpligtige beampte (Direkteur-generaal van 'n nasionale departement of hoof van 'n regionale departement) verantwoordelik vir die resultate en die implementering van goedgekeurde beleid. Rekenpligtige beamptes moet aan die betrokke wetgewer vir die bestuur van die implementering van daardie goedgekeurde programme verantwoording doen. Elke funksionaris in 'n openbare instelling is

verantwoordelik vir die effektiewe, doeltreffende, ekonomiese en deursigtige gebruik van finansiële en ander hulpbronne binne sy verantwoordelike sfeer om die funksie van rekenpligtigheid moontlik te maak. Op sodanige wyse word deursigtigheid deur openbare amptenare bevorder in die uitvoering van hulle werksaamhede. In die volgende rubrieke word die noodsaaklikheid van verantwoordingdoening deur die instansies wat verantwoordelik is vir die bevordering van deursigtigheid in meer besonderhede bespreek.

3.2 OPENBARE VERANTWOORDING VIR DIE BEVORDERING VAN DEURSIGTIGHEID

Regerings wêreldwyd (soos byvoorbeeld in die Republiek van Suid-Afrika, die Verenigde State van Amerika en Australië) is verantwoordelik en beskik oor die bevoegdheid om die lewens en lewensomstandighede van ingesetenes te orden en daarna te streef om dit te verbeter. Die primêre meganisme om beheer oor die werksaamhede van regerings uit te oefen, is die bewerkstelling van openbare verantwoordingdoening by wyse van rekenpligtigheid deur die wetgewende gesag.

In die Republiek van Suid-Afrika, ingevolge artikel 1 van die **Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika**, 1996, word bepaal dat:

“Die Republiek van Suid-Afrika ... (‘n) soewereine, demokratiese staat is, gegrond op die volgende waardes:

- (a) Menswaardigheid, die bereiking van gelykheid en die uitbou van menseregte en vryhede.
- (b) Nie-rassigheid en nie-seksisme.
- (c) Die oppergesag van die grondwet en die heerskappy van die reg.

(d) Algemene stemreg vir volwassenes, 'n nasionale gemeenskaplike kieserslys, gereelde verkiesings en 'n veelparty-stelsel van demokratiese regering, om verantwoordingspligtigheid, 'n responsiewe ingesteldheid, en openheid te verseker.”

Die vereistes van 'n rekenpligtige, verantwoordelike en deursigtige staatsdiens word derhalwe deur die **Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996**, bepaal om voortrefliker en effektiewer goedere- en dienslewering aan die ingesetenes van die Republiek van Suid-Afrika moontlik te maak. Daar is min begrippe in publieke administrasie wat so vrylik en verwarrend gebruik word soos die begrippe openbare verantwoording, rekenpligtigheid en verantwoordelikheid. Daarom is dit wenslik om vir doeleindes van hierdie geskrif die voormelde drie begrippe, openbare verantwoording(doening), rekenpligtigheid en verantwoordelikheid saaklik te verklaar.

3.2.1 Omskrywing van die begrip verantwoording

Die Verklarende Handwoordeboek van die Afrikaanse Taal (HAT) (Odendal **et al.** 1992:1232) verklaar die begrip “verantwoording” soos volg: “die gee van rekenskap; aanspreeklikheid: *Verantwoording doen aan. Tot (ter) verantwoording roep*, verduideliking vir optrede eis. *Iets vir sy verantwoording neem*, aanspreeklikheid daarvoor aanvaar.” Volgens Gildenhuys (1993:55) beteken aanspreeklikheid in 'n demokratiese regering dat die politieke ampsbekleders en openbare amptenare aan die belastingbetalers verantwoording moet doen vir die invordering en die besteding van belasting en ander openbare geld. Openbare verantwoording is derhalwe 'n sentrale tema in die teorie en praktyk van openbare deursigtigheid en vorm die grondslag vir voortreflike openbare administrasie, aangesien die belastingbetaler daarop geregtig is om te weet hoe openbare geld ingevorder en bestee word (Oosthuizen 1997:7).

Verantwoording verwys na 'n persoonlike verpligting of verantwoordbaarheid van 'n openbare amptenaar om aan sy toesighouer die verlangde verslag oor die kwantiteit, kwaliteit van handeling en besluite in die uitvoering van (meer spesifiek gedelegeerde) werksaamhede waarvoor hy verantwoordelik is, te verskaf (Banki 1981:97, soos aangehaal in Hanekom **et al.** 1995:177). Volgens Barberis (1998:451) dui verantwoording daarop dat politieke ampsbekleders oor hulle eie besluite en die werksaamhede wat deur hul departemente uitgevoer word aan die publiek (**via** hulle wetgewer) verantwoording moet doen. Voorts moet openbare amptenare ook verantwoording aan hulle politieke hoofde oor hul werksaamhede en die geld wat hul bestee het, doen. Op hierdie wyse word deursigtiger besluitneming en die afhandeling van owerheidswerksaamhede bewerkstellig en bevorder.

3.2.1.1 Openbare verantwoording

Onderskeid behoort egter tussen die begrippe **openbare verantwoording** en **administratiewe verantwoording** getref te word. Die begrip **openbare verantwoording** kan volgens Sallis (1982:18), soos aangehaal in Hanekom **et al.** (1995:177), soos volg verklaar word: "... those who possess and exercise political power must submit their actions to public scrutiny and approval." Die publiek en hulle verkose verteenwoordigers wil die versekering hê dat die lewering van openbare dienste ingevolge wetlike besluit(e) binne die raamwerk van goedgekeurde beleid(e) van die wetgewer uitgevoer word (Hanekom & Thornhill 1983:25).

Openbare amptenare moet derhalwe:

- ❖ op 'n eerlike en akkurate wyse vir hulle handeling verantwoordelik bly;
- ❖ op 'n bevoegde en effektiewe wyse optree om die gestelde doelwitte te bereik; en

- ❖ verantwoording doen sodat bepaal kan word of die gewenste resultate met die openbare fondse wat aan hulle toevertrou is, bereik en slegs vir gemagtigde openbare doelwitte aangewend is en nie tot eie voordeel nie (Radimo 2001:10).

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

- ❖ Hoe gereeld en doeltreffend die sienswyses/standpunte van die publiek deur die besluitnemers van 'n regering-van-die-dag in ag geneem is.
- ❖ Hoe maklik dit vir 'n ingesetene is om aan die besluitnemingproses op nasionale of plaaslike owerheidsvlak te kan deelneem, indien hy dit sou verkies.
- ❖ Hoe gereeld verkiesings gehou word 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 wetgewers is (Sallis 1982:18, soos aangehaal in Hanekom **et al.**, 1995:178).

Wanneer na **openbare verantwoording** verwys word, kan twee aspekte uitgelig word. Die **eerste** aspek die demokratiese meganisme van verantwoording tussen politieke ampsbekleders en die ingesetenes. Hierdie vorm van verantwoording word byvoorbeeld deur periodieke verkiesings, referendums en vrae aan politieke ampsbekleders in die wetgewende gesag te rig, bewerkstellig. Die politici, as verkose verteenwoordigers van die kiesers, word deurlopend tydens hulle ampstermyn aanspreeklik gehou om verantwoording af te dwing op openbare instellings en sodoende in staat gestel word om vir hul eie handeling aan openbare ondersoek onderwerp te kan word (Moshabesha 2000:18).

Die **tweede** aspek van openbare verantwoording is daarin gesetel dat een groep verkose verteenwoordigers, byvoorbeeld 'n opposisieparty, die regerende party **via** hulle politieke ampsbekleders (ministers) tot verantwoording kan roep vir hul uitvoerende handeling. Hierdie verhouding word gewoonlik weerspieël deur die skeiding van bevoegdhede tussen 'n uitvoerende en 'n wetgewende gesag in 'n parlementêre stelsel.

3.2.1.2 Administratiewe verantwoording

Administratiewe verantwoording daarenteen, verwys na die ontwerp en toepassing van beheermeganismes, soos byvoorbeeld 'n staande komitee oor openbare rekeninge, om beheer oor die burokrasie uit te oefen en om kontrole oor goedgekeurde werksaamhede deur die uitvoerende gesag uit te oefen. Die aktiwiteite van die openbare sektor behoort te alle tye aan openbare ondersoek blootgestel te wees, wat impliseer dat elke aktiwiteit en transaksie van 'n regering-van-die-dag verantwoordbaar moet wees. Dit impliseer dat elke aktiwiteit en handeling van 'n openbare amptenaar in die uitvoering van sy werksaamhede van goedgekeurde doelwitte in terme van moontlike openbare agitatie (beroering), ondersoek of uitspraak gegee kan word (Cloete 1977:70). Die taak van 'n openbare amptenaar word bemoeilik waar hy eerstens aan 'n komplekse samelewing verantwoording moet doen oor die wyse waarop hy sy werksaamhede uitgevoer het, en tweedens dat die algehele bevrediging van al die ingesetenes in die lewering van die goedere of dienste bykans totaal onmoontlik is.

3.2.2 Omskrywing van die begrippe rekenpligtigheid en verantwoordelikheid

Procter (ed.) in die Cambridge International Dictionary of English (1997:10) verwys na die begrip "rekenpligtigheid" (accountable) as: "(S)omeone who is accountable is completely responsible for what they do and must be able to give a satisfactory reason for it: ... (P)oliticians should be accountable to the public

who elected them.” Volgens Jabbra & Dwivedi (1989:8), soos aangehaal in Erasmus & Visser (1997:241) is rekenpligtigheid “... the fundamental prerequisite for preventing the abuse of delegated power and for ensuring instead that power is directed toward the achievement of broadly accepted national goals with the greatest possible degree of efficiency, effectiveness, probity and prudence.”

Die hoofuitvoerende amptenaar van 'n departement, staatsinstelling of plaaslike owerheid is gewoonlik die rekenpligtige beampte. Let daarop dat met rekenpligtigheid rekenskapgewing bedoel word en nie boekhouding nie (Kotzé & Van Wyk 1986:454). Rekenpligtigheid dui derhalwe daarop dat verantwoording gedoen moet word oor die invordering, bewaring en besteding van openbare geld wat deur die wetgewende gesag aan die uitvoerende gesag beskikbaar gestel word om bepaalde goedgekeurde programme te finansier sodat openbare verantwoordingdoening in die hand gewerk kan word (Laubscher 1996:13). Fox **et al.** (1991:124) verklaar rekenpligtigheid as 'n statutêre verpligting wat op die skouers van die uitvoerende gesag rus om die nodige inligting aan die wetgewer en die publiek te verskaf sodat beide partye kan bepaal hoe die goedgekeurde wetgewende voorskrifte uitgevoer is of nie. Rekenpligtigheid is die afdwing van verantwoordelikheid en word deur Smith & Hague (1972:312) verklaar as “... the post mortem of action, the test of obedience and justness, the moment of truth ...”

Een van die hoekstene van 'n verteenwoordigende demokrasie is dat die wetgewende gesag, as die besluitnemer oor en die bewaarder van openbare fondse, deur die kieserskorps rekenpligtig gehou kan word. Die wetgewende gesag moet derhalwe verseker dat meganismes en prosedures, soos byvoorbeeld die aanstelling van 'n ouditeur-generaal om namens hulle 'n openbare audit uit te voer, daargestel word om openbare verantwoording te fasiliteer (Visser & Erasmus 2002:11). Dit impliseer verder dat elke politieke verteenwoordiger en openbare amptenaar aan verantwoording onderworpe is en derhalwe vir hulle doen en late in die openbaar aan verantwoording onderworpe

is en verduidelikings moet kan verskaf op vrae wat uit hulle uitvoerende handeling voortspuit.

Normanton (1966:211) beskryf rekenpligtigheid as die verpligting om handeling en resultate van handeling bloot te lê, te verduidelik en te regverdig. Rekenpligtigheid in hierdie verband verskaf die grondslag vir die evaluering van optrede deur amptenare en politieke verteenwoordigers. In veel eenvoudiger terme verwys rekenpligtigheid na verslaggewing (reporting). Persone gee rekenskap aan of lewer verslag oor aangeleenthede aan 'n hoër gesag. Daarom sou dit gepas kon wees om rekenpligtigheid in die konteks van verhoudings wat daar tussen persone en/of instellings bestaan in die uitvoering van goedgekeurde werksaamhede, te beskou (Auditor General of Alberta, 1997).

Procter (ed.) verklaar verantwoordelikheid (responsibility) in die Cambridge International Dictionary of English (1997:1212) as "... a duty that you have because of your job or position ... (I)f you have a responsibility to someone who is in a position of authority over you, it is your duty to work for them or help them ... (I)f you **have** responsibility **for** someone or something, you have authority over them and it is your duty to make sure that certain things are done ..."

Verantwoordelikheid kan aan 'n persoonlike verpligting vir die afhandeling van 'n taak wat aan 'n beampte toegeken of gedelegeer is, verbind word. 'n Minister, alhoewel hy lid van 'n kabinet is wat kollektief besluite neem, bly verantwoordelik as 'n individu vir sy portefeulje, byvoorbeeld onderwys. Dit impliseer verder dat 'n minister individueel aan die wetgewende gesag verantwoordelik vir die administrasie van sy departement (Fraser **et al.** 1988:772) en ook individueel ten volle teenoor 'n kabinet vir die kollektiewe uitvoering van goedgekeurde beleid(e) is.

'n Duidelike onderskeid moet tussen die begrippe "aanspreeklikheid" en "verantwoordelikheid" getref word wanneer verantwoordingdoening in die openbare sektor ter sprake is. **Eerstens** is 'n persoon of instelling teenoor die opdraggewer vir die doeltreffende en effektiewe uitvoering van die taak

aanspreeklik in die mate waarin hy onder die beheer en in opdrag van 'n ander instansie vir die uitvoering van 'n bepaalde taak verantwoordelik is (Gildenhuys 1993:55). **Tweedens**, is die rekenpligtige beampte in openbare administrasie vir die doeltreffende en effektiewe (finansiële) administrasie van sy department verantwoordelik en aan die uitvoerende gesag vir enige wanadministrasie aanspreeklik. Alhoewel die uitvoerende gesag nie vir die (finansiële) administrasie verantwoordelik is nie, is die uitvoerende gesag aanspreeklik teenoor die wetgewende gesag en moet daarvoor aan die wetgewende gesag verantwoording doen. Op sy beurt is die wetgewende gesag (en die individuele politieke verteenwoordigers) weer aanspreeklik teenoor die belastingbetalers om aan hulle daarvoor verantwoording te doen. **Derdens**, dui verantwoordelikheid daarop dat die verpligting van 'n rekenpligtige beampte vir die doeltreffende en effektiewe administrasie van sy instelling op hom persoonlik rus en dat hy persoonlik aanspreeklik is en persoonlik daarvoor verantwoording moet doen (Gildenhuys 1993:56).

Na aanleiding van die voorafgaande verklarings van die begrippe verantwoording, rekenpligtigheid en verantwoordelikheid, dui dit daarop dat deursigtige regering onmoontlik is indien die betrokke owerheidsinstellings nie aanspreeklikheid vir die effektiewe en doeltreffende uitvoering van hulle werksaamhede aanvaar en daarvoor verantwoording kan doen nie.

Ten einde te verseker dat openbare fondse effektief en doeltreffend aangewend word, is dit noodsaaklik dat die Nasionale Tesourie in die Republiek van Suid-Afrika moet poog om die finansiële stabiliteit van die betrokke land te versterk, asook om die verhouding tussen die regering (diensverskaffer) en die belastingbetaler (kliënt) te bevorder deur onder meer die toepassing van deursigtige praktyke wat sal bydra en die versekering bied om voortreflike verantwoordingdoening te bewerkstellig. In Illinois in Amerika het Daniël Hynes byvoorbeeld as Tesourier (Comptroller) die "Public Accountability"-projek geloods met die oortuiging dat staatsbestuur meer kliënt-georiënteerd moet wees, die

mees doeltreffende dienste moontlik moet verskaf en rekenpilig aan die belastingbetalers moet wees (Hynes, 2003).

3.2.3 SEA-verslaggewing

Tradisionele finansiële verslaggewing en begroting is sodanig ontwerp om verslag aan die publiek moontlik te maak oor die wyse waarop finansiële hulpbronne georganiseer en deur die regering-van-die-dag gebruik word om programme mee te finansier. 'n Tekortkoming van hierdie tradisionele verslaggewingspraktyke is dat dit nie 'n oorsig bied oor die wyse waarop owerheidsinstellings hulle mandate, wat deur wetgewing en beleide wat deur die verkose amptenare ingestel is, uitgevoer het nie. Vir die Staat van Illinois in die V.S.A. was hierdie wyse van verslaggewing nie aanvaarbaar nie. Die "Public Accountability"-verslag van hierdie Staat bied byvoorbeeld kwantifiseerbare indikatore van die onderskeie owerheidsprogramme se verrigtinge, asook 'n aanduiding van die doeltreffendheid van hierdie programme by wyse van die publisering van resultate wat behaal is. Sodanige verslag sluit inligting in oor die resultate en uitkomste van die owerheidsprogramme en -dienste wat die ingesetenes in staat stel om die werkverrigting van die (Illinois) regering-van-die-dag te beoordeel en sodoende verder bydra om deursigtige regering te bevorder (Hynes, 2003).

Om bonoemde verslaggewing moontlik te kon maak, het die "Governmental Accounting Standards Board" van die Staat Illinois byvoorbeeld voorgestel dat "Service Efforts and Accomplishments" (SEA)-verslaggewing in werking gestel moet word. Die doel met SEA-verslaggewing is om effektiewer finansiële verslaggewing te bewerkstellig deur finansiële inligting met die prestasies (of resultate) van die onderskeie owerheidsprogramme te verbind. Met behulp van SEA-verslaggewing word "Service Efforts" (finansiële en ander hulpbronne wat aan owerheidsprogramme toegeken is) en "Accomplishments" (kwantifiseerbare maatstawwe as aanduiding van die mate waarin hierdie programme hulle missies verwesenlik het), beoordeel (Hynes, 2003).

Met SEA-verslaggewing (Hynes, 2003) word die volgende ten doel gestel, te wete:

❖ **Om programme van 'n regering-van-die-dag meer resultaat-georiënteerd te maak**

Owerheidsinstellings behoort volgens die doelwitte wat bereik wil word, eerder as die volume van aktiwiteite deur hulle uitgevoer, beoordeel te word. SEA-verslaggewing behoort dit vir owerheidsinstellings moontlik te maak om te bepaal op watter wyse hulle uitkomst en prestasievermoëns oor 'n tydperk verander het en hoe hul teenoor ander instellings wat soortgelyke dienste verskaf, vaar.

❖ **Om toenemende openbare bewustheid oor die werksaamhede van owerheidsprogramme te bewerkstellig**

Ter bevordering van deursigtigheid behoort omvattende inligting oor die resultate van owerheidsprogramme aan die publiek en besluitnemers van 'n regering-van-die-dag op 'n jaarlikse basis in 'n eenvoudige en verstaanbare formaat beskikbaar gestel te word.

❖ **Om ingeligte besluitneming oor die toekenning van staatshulpbronne te fasiliteer**

Met SEA-verslaggewing word gepoog om aan te toon in watter mate owerheidsprogramme volgens verwagtinge, soos in sy missie en doelwitte bepaal, presteer is al dan nie. Deur die hulpbronne wat in 'n bepaalde owerheidsprogram benut word, asook die resultate wat met 'n program bereik is, met dié van soortgelyke programme in ander state of lande te vergelyk, wanneer daar met 'n nasionale gemiddelde vergelyk word, kan daar met 'n SEA-verslag bepaal word of:

- (i) daar met owerheidsprogram(me) volgens standaard geprester word;
en
- (ii) die toekenning van addisionele hulpbronne geregverdig kan word en of dit werklik noodsaaklik is.

❖ **Om toenemende openbare toeganklikheid tot inligting oor owerheidsprogramme te verseker**

Verantwoording is onmoontlik tensy die publiek oor omvattende inligting oor die aktiwiteite van 'n regering-van-die-dag beskik om sodoende die geleentheid te benut om insette in besluitneming te lewer. 'n SEA-verslag verskaf gedetailleerde inligting aan die publiek oor die werksaamhede wat met die onderskeie owerheidsprogramme nagestreef word, wat derhalwe die ingesetenes in staat stel om belangrike vrae, oor wat 'n regering-van-die-dag bereik het al dan nie, te opper (Hynes, 2003).

Ter illustrasie van die wyses waarop bonoemde doelwitte van rekenpligtigheid bereik kan word, kan na die Wêreldbeweging vir Demokrasie verwys word ("World Movement for Democracy") waar gepoog word om op hoogte te bly van die wyses waarop deursigtigheid, rekenpligtigheid en toegang tot inligting wêreldwyd in kontinente, soos Afrika en die Midde Ooste, aangespreek word. In Nigerië byvoorbeeld is die Instituut vir Menseregte en Humanitêre Reg geskep (IHRHL) om 'n wye verskeidenheid van programme te implementeer. Hierdie programme dien vir die vernuwing en/of herstel van die "rule of law" en demokratiese beginsels (soos rekenpligtigheid en deursigtigheid) by plaaslike gemeenskappe. Hierdie Instituut (IHRHL) bestaan uit vyf en twintig Wetlike, Kulturele en Opvoedkundige Forums (Judicial, Culture, and Educational Forums) om aan die ingesetenes van Nigerië, insluitende dié vanaf afgeleë landelike gebiede, die geleentheid te bied om toegang te verkry tot die onderskeie howe, regters en landdrosse om gesprekke oor vraagstukke wat ingesetenes mag hê,

te voer. Sodoende word die wetlike proses vir ingesetenes vereenvoudig en word die afdwing van rekenpligtigheid deur laasgenoemde bewerkstellig (World Movement for Democracy, 2003).

Vyfhonderd studente word deur hierdie Instituut (IHRHL) in gemeenskapsreg (“community law”) opgelei, waartydens die vraagstukke wat deur armoede en omgewingsrisiko’s geskep word, geïdentifiseer word. Die studente word tydens hierdie opleidingsessies touwys gemaak hoe hierdie vraagstukke met alternatiewe besluitnemingstegnieke opgelos kan word. Na voltooiing van hulle opleiding word elke student na een van die IHRHL-instituut se 25 Gemeenskapsregsadvies-sentra ontplooi om inligting en aanbevelings oor die geïdentifiseerde vraagstukke, byvoorbeeld armoede, aan die ingesetenes bekend te stel. Die doelwit hiermee is om rekenpligtigheid af te dwing deur samewerking tussen hofbeamptes, die polisie, nasionale en plaaslike wetgewers, en ingesetenes te bewerkstellig. Hierdie veldtog versterk die stap om bewustheid oor korrupsie, die verspreiding daarvan en die bepleiting vir die uitwissing daarvan aan te spreek. Dit dien ook as voorspraak vir verskeie anti-korrupsie strategieë, soos byvoorbeeld die bewerkstelling van spesiale ondersoekenhede wat deur ‘n regering-van-die-dag vir hierdie doeleindes aangestel kan word (World Movement for Democracy, 2003). Terselfdertyd ervaar die ingesetenes dit dat owerheidsinstellings vir hulle toeganklik en deursigtig in hul werksaamhede is en dat pogings doelbewus aangewend word om voortrefliker goedere- en dienslewering na te streef.

Talle gekompliseerde verhoudings bestaan in die Republiek van Suid-Afrika tussen die Regering-van-die-dag, die wetgewende gesag en die onderskeie openbare instellings op nasionale en provinsiale sfere insluitende openbare en provinsiale entiteite, soos byvoorbeeld Telkom en die Vrystaatse Jeugkommissie, en departemente en rade, soos byvoorbeeld die Waterraad. Dit is die ingewikkelde taak van die Regering om ‘n voortreflike rekenpligtighedsraamwerk binne hierdie komplekse netwerk van verhoudings tot stand te bring en in stand te hou vir die bevordering van deursigtigheid in owerheidswerksaamhede

(mededeling: mnr. B. van Nierkerk, Besigheidseenheidsbestuurder: Vrystaat, Kantoor van die Ouditeur-generaal, Bloemfontein: 30 Maart 2005). Die Regering het voorheen klem geplaas op die toekenning van werksaamhede eerder as die bepaling van spesifieke doelwitte aan hierdie openbare instellings en die implementering van sentrale owerheidsinstellings, soos byvoorbeeld die Tesourie, om reëls af te dwing. Hierteenoor fokus die Regering hedendaags eerder op resultate en om die betrokke openbare instellings te bemagtig om die resultate te kan bereik (mededeling: mnr. B. van Nierkerk: 30 Maart 2005). Effektiewe rekenpligtigheid vervang derhalwe die behoefte vir burokratiese beheer en impliseer die noodsaaklikheid om die huidige rekenpligtighedsraamwerk in 'n betekenisvolle mate te verander om aan die huidige eise vir rekenpligtigheid te voldoen.

3.2.4 Riglyne vir die ontwikkeling van 'n praktiese rekenpligtighedsraamwerk

Vervolgens sal dit nuttig wees om ag te slaan op die riglyne wat as basis kan dien vir die ontwikkeling van 'n praktiese rekenpligtighedsraamwerk wat ten doel het om effektiewer openbare verantwoording te bewerkstellig, te wete:

❖ Rekenpligtigheid as noodsaaklike vereiste wanneer verantwoordelikheid toegeken en gesag gedelegeer word

Rekenpligtigheid is die finansiële verpligting wat op 'n funksionaris rus om rekenskap te gee oor die wyse waarop bevoegdhede wat aan hom gedelegeer is, uitgevoer word. Dit is wenslik om hierdie verantwoordelikhede wat uit die bevoegdhede spruit, in terme van verwagte resultate te definieër ten einde effektiewe rekenskap van die werklike resultate van die owerheidsinstelling(s) moontlik te maak. 'n Effektiewe en doeltreffende rekenpligtighedsraamwerk word vereis om te verseker dat ondergeskiktes oor die uitvoering van hulle gedelegeerde bevoegdhede aan die ministers verantwoording kan doen. Verslaggewing oor die werklike resultate en/of

werkzaamhede van 'n owerheidsinstelling kan met die voorafbepaalde doelwitte en/of werkzaamhede vergelyk word en aan ministers die nodige inligting verskaf sodat hulle kan bepaal of hul instellings se doelwitte bereik is al dan nie (Auditor General of Alberta, 1997).

❖ **Inligting wat deur rekenpligtige beamptes verskaf word, moet *verstaanbaar, relevant en betroubaar* wees en met soortgelyke inligting vergelyk kan word**

Inligting wat deur die rekenpligtige beamptes in rekenpligtigheidsverslae vervat word, moet van sodanige aard wees dat besluitnemers dit kan benut om effektiewer besluite in die toekoms daarop te baseer. Die besluite wat deur die regering-van-die-dag geneem word, beïnvloed uiteraard 'n omvangryke aantal lede van die publiek en in die merendeel van gevalle miljoene rande wat van die belastingbetalers afkomstig is. Derhalwe moet inligting oor die werkzaamhede van die onderskeie owerheidsinstellings aan die volgende standaarde voldoen (Auditor General of Alberta, 1997):

(a) *Verstaanbaarheid*

Die inligting moet in 'n verstaanbare taal en formaat vir belanghebbendes aangebied word sodat hulle 'n voldoende begrip van die instelling(s) se werkzaamhede kan vorm. In die dokument (verslag) kan byvoorbeeld verduidelik word op watter wyse die inligting deur die onderskeie belanghebbendes benut kan word en hoe te werk gegaan is om die inligting saam te stel.

(b) *Relevantheid*

Inligting behoort relevant te wees sodat die belanghebbendes die effektiwiteit en doeltreffendheid van owerheidswerkzaamhede kan evalueer en die daaropvolgende besluite wat deur die regering-van-die-dag geneem word, op hierdie inligting gebaseer kan word.

(c) *Betroubaarheid*

Die inligting behoort nie wesentliche foute te bevat nie en moet kontroleerbaar wees. Belanghebbendes wil te alle tye oortuig wees dat die inligting 'n getroue weerspieëling van die werklike resultate van die werkzaamhede van owerheidsinstelling(s) is.

(d) *Vergelykbaarheid*

Dit moet vir belanghebbendes moontlik wees om inligting van 'n bepaalde instelling met ander soortgelyke instellings se rekenpligtigheidsverslae asook om inligting van 'n bepaalde jaar met

die van vorige jare te vergelyk om sodoende die effektiwiteit van die instellings te bepaal en resultate teen mekaar op te weeg.

❖ **Alle rekenpligtigheidsverslae moet inligting oor die uitsette/resultate van die owerheidsinstellings verskaf**

Rekenpligtigheidsverslae behoort begrotings, jaarverslae en finansiële state van openbare instellings in te sluit en dit is noodsaaklik dat in hierdie dokumente (soos die begroting) na spesifieke uitsette verwys word. 'n Regering-van-die-dag streef immers in die uitvoering van hulle werksaamhede na die bereiking van vooropgestelde doelwitte. Die resultate van owerheidswerksaamhede moet geëvalueer word omdat die koste(s) daaraan verbonde, bepaal moet word vir doeleindes van verantwoordingdoening (Auditor General of Alberta, 1997 en Hynes, 2003).

❖ **Omvattende omskrywings van verwagte, meetbare uitsette/resultate in verslae (soos begrotings) aangedui**

'n Regering-van-die-dag vereis verantwoording van die onderskeie owerheidsinstellings vir die effektiewe en doeltreffende uitvoering van hulle werksaamhede (uitsette). Ten einde die werksaamhede (uitsette) van die onderskeie instellings te kan meet, moet spesifieke prestasiemaatstawwe, in onder meer begrotingsdokumente, bewerkstellig word. Ingevolge artikel 27(4) van **Wet 1 van 1999** moet rekenpligtige beamptes voorafbepaalde doelwitte wat hulle departemente beplan om gedurende die finansiële jaar te bereik, in die begrotingsdokumente spesifiseer.

❖ **Afdeling binne 'n departement en begrotingspos wat aan 'n minister verantwoording doen, moet eie begrotings- en prestasieverslae/werkverrigtingsverslae voorberei**

Nasionale en provinsiale ministers (lede van 'n uitvoerende raad) evalueer die werkverrigting(e) van elke afdeling en begrotingspos wat aan hulle toegeken

is. Derhalwe moet begrotings, finansiële state en jaarverslae deur die genoemde afdelings voorberei en by die betrokke wetgewende instellings ingedien word. Die inligting wat in die prestasieverslae vervat is, word ook benodig om die gekonsolideerde ministeriële verslae, wat in die wetgewende gesag ter tafel gelê moet word, voor te berei ten einde die effektiwiteit van werkverrigting(e) van die onderskeie ministers en hulle instellings omvattend te kan evalueer (Auditor General of Alberta, 1997).

❖ **Openbaarmaking van rekenpligtigheidsverslae by wyse van begrotings, finansiële state en jaarverslae**

Aangesien die ingesetenes die lede van 'n wetgewende gesag verkies, is 'n regering-van-die-dag aan die kieserkorps verantwoording verskuldig. Voortreflike rekenpligtigheid behels dat die kieserkorps op hulle verkose verteenwoordigers kan staatmaak ten einde te verseker dat die nodige rekenpligtigheidsinligting aan hul (die publiek) beskikbaar gestel word. Deur die onderskeie verslae, soos byvoorbeeld 'n begroting, in die wetgewende gesag ter tafel te lê, word dit openbaar gemaak om derhalwe rekenpligtigheid aan die wetgewer en die publiek te bewerkstellig. Verslae vanaf die onderskeie owerheidsinstellings dien as inligtingsbron om die werkverrigting(e) van die regering-van-die-dag, die ministers, departemente en openbare entiteite (soos byvoorbeeld Telkom) afsonderlik te evalueer (mededeling: mnr. A. Oosthuizen, Voorsitter: Provinsiale Komitee oor Openbare Rekening (PROKOR), Vrystaat, Bloemfontein: 10 November 2005).

❖ **Ouditering van gepubliseerde inligting**

Inligting oor die werksaamhede en resultate wat owerheidsinstellings met goedgekeurde programme behaal, moet aan die wetgewende gesag, die publiek en skuldeisers verskaf word. Geouditeerde inligting vervat in verslae soos byvoorbeeld 'n verslag van 'n ouditeur-generaal, verseker dat belanghebbendes oor juiste en korrekte inligting beskik wat noodsaaklik is vir hulle eie doeleindes en evalueringsdoeleindes van die werkverrigtinge van 'n owerheidsinstelling(s).

❖ **Hoofelemente van 'n effektiewe rekenpligtigheidsraamwerk moet in wetgewing vervat word**

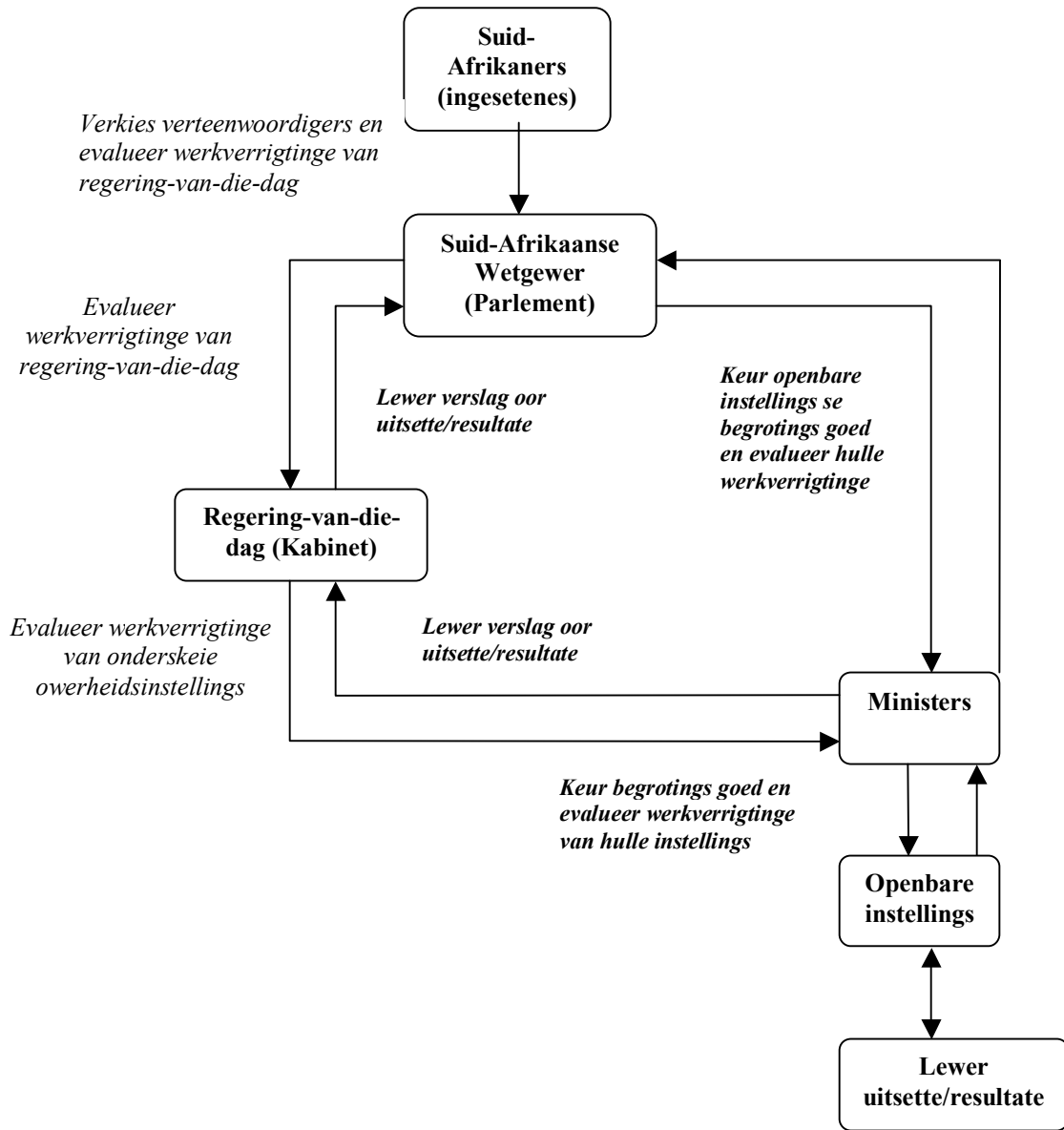
Openbare amptenare mag huiwerig wees om rekenpligtigheidsinligting te verskaf indien die verwagte resultate nie bereik is nie. Derhalwe moet daar van owerheidsinstellings vereis word om inligting oor hulle werksaamhede aan wetgewende owerhede te verskaf. Om te verseker dat openbare instellings op 'n gereelde en tydige grondslag verslag oor hulle werksaamhede doen, moet die hoofelemente van 'n rekenpligtigheidsraamwerk in wetgewing, soos byvoorbeeld die **Wet op Openbare Finansiële Bestuur, 1999**, vervat word. Die beleide van die onderskeie owerheidsinstellings moet die rekenpligtigheidsraamwerk(e) van die bepaalde instelling(s) vervat.

Die voordele van 'n rekenpligtigheidsraamwerk vir openbare instellings sluit onder meer die volgende in:

- (i) Wetgewing wat die openbaarmaking van inligting vereis sal debatvoering in die wetgewende gesag oor die resultate van die owerheidsinstellings bevorder en daarop fokus om rekenpligtigheid aan hulle te verbeter.
- (ii) 'n Gevestigde en permanente raamwerk vir verantwoording met 'n konsekwente formaat en algemeen aanvaarde woordeskat sal die belanghebbendes in staat stel om 'n voortreflike begrip van die rekenpligtigheidsinligting (resultate) te vorm.
- (iii) Die ingesetenes die geleentheid gebied word om aanpassings deur hulle verkose verteenwoordigers aan te beveel wat sal bydra om goedere- en dienslewering deur die regering-van-die-dag te verbeter.
- (iv) Deur inligting oor die resultate van die openbare instellings met die resultate van ander soortgelyke instellings (in ander lande) te vergelyk om die effektiwiteit en doeltreffendheid van goedere- en dienslewering te bepaal (Auditor General of Alberta, 1997).

Diagram 1 dien as illustrasie van 'n rekenpligtigheidsraamwerk en is aangepas uit 'n bestaande raamwerk van die Ouditeur-generaal van Alberta, 1997.

Diagram 1



Verantwoording en deursigtigheid hou nou met mekaar verband, in dié opsig dat indien 'n persoon behoorlike rekenskap van die wyse waarop hy sy take uitgevoer het, asook die verantwoordelikhede wat daarmee verband hou, kan gee, dit daartoe bydra dat die persoon aan wie rekenskap gegee moet word, deursigtigheid ervaar (Gloeck 1995:17). In die verantwoordingdoeningsraamwerk fokus deursigtigheid op die verskaffer (persoon wat rekenskap moet gee), maar is dit noodsaaklik dat 'n toesighouer op

dieselfde wyse as eersgenoemde aan die deursigtigheidsvereistes onderwerp moet word.

Deursigtigheid is 'n noodsaaklike element van verantwoording, maar die twee begrippe is nie sinoniem nie. Om rekenpligtigheid van 'n openbare amptenaar te vereis moet inligting oor die amptenaar se besluite en handeling/werksaamhede eers vir doeleindes van deursigtigheid verkry word. Vervolgens moet 'n amptenaar verantwoording doen deur onder meer aan die media, die ingesetenes, hulle meerderes of selfs aan 'n hof verslag doen oor hoe uitvoering aan hul werksaamhede gegee is. Deursigtigheid kan derhalwe verstaan word as die eerste element/komponent van verantwoordingdoening (Heeks 2004:1).

Verantwoording kan ook as 'n remedie vir onetiese gedrag in die openbare sektor dien. Politici en openbare amptenare behoort verantwoording oor hulle handeling aan onderskeidelik die publiek as belastingbetalers en hulle meerderes te doen. Verantwoording behoort op beide die nakoming van reëls en etiese beginsels, sowel as op die bereiking van resultate gefokus te wees (Van der Waldt 1999:125). Deursigtigheid in die uitvoeringsprogramme van 'n regering-van-die-dag stel 'n wetgewer in staat om sy beheerfunksie uit te oefen, terwyl verantwoording op sy beurt voortreflike regering (governance) bevorder.

3.3 INSTANSIES VERANTWOORDELIK OM DEURSIGTIGHEID TE BEOEFEN

Die werksaamhede van die Suid-Afrikaanse Regering is sedert die implementering van **Wet 108 van 1996** veel deursigtiger as 12 jaar vantevore (mededeling: mnr. B. van Nierkerk: 30 Maart 2005). So kan die nasionale en regionale wetgewers hulle grondwetlike plig van oorsig (toesig) oor die uitvoerende gesag op 'n veel voortrefliker wyse uitoefen deur omvattender inligting vanaf die regionale en plaaslike owerheidsfere oor hulle werksaamhede te vereis én te verkry. Voorts beskik die ingesetenes in die huidige bedeling oor 'n veel voortrefliker toegang tot die werksaamhede van openbare amptenare en

politieke ampsbekleders vir die verkryging van antwoorde op openbare vrae oor die uitvoering van goedgekeurde programme (mededeling: mnr. B. van Nierkerk: 30 Maart 2005). Vervolgens sal in die volgende paragrawe kortliks 'n uiteensetting gegee word van die onderskeie owerheidsvlakke en -instansies wat vir deursigtige regering en administrasie verantwoordelik is.

Wet 108 van 1996 dien as raamwerk vir die funksies en verantwoordelikhede van die nasionale-, regionale- en plaaslike owerheidsvlakke, asook dié van die wetgewende-, uitvoerende- en regsprekende sfere wat die grondslag vir deursigtiger besluitneming bied. Die voornoemde raamwerk bewerkstellig wigte en teenwigte binne die staatsbestel wat bekend staan as die “verdeling van gesag” (separation of powers). Die verdeling van gesag verwys na die drie verskillende sfere van die staat, te wete die wetgewende-, uitvoerende-, en regsprekende gesag, elkeen beklee met verskillende vlakke van verantwoordelikheid en rekenpligtigheid. Hierdie verdeling van gesag verseker dat geeneen van hierdie sfere van die staat oor te veel gesag beskik nie (McDermott 2001:1). Die media en nie-regeringsinstellings, soos byvoorbeeld 'n ouditeur-generaal en nasionale vervolgingsgesag, vervul 'n “waghond-rol” oor die werksaamhede van die regering-van-die-dag en kan verslag daarvoor aan die ingesetenes lewer, soos byvoorbeeld die klag van korrupsie en verkragting teen mnr. Jacob Zuma (Die Volksblad, 20 September 2006).

Die wetgewende gesag op sentrale owerheidsvlak, wat in die Republiek van Suid-Afrika as die Parlement bekend staan, bestaan uit die Nasionale Vergadering en die Nasionale Raad van Provinsies (wat die provinsiale wetgewers verteenwoordig). Die Parlement is verantwoordelik vir die formulering/bepaling van landswette en om die implementering daarvan deur die uitvoerende gesag te monitor. Die uitvoerende gesag (kabinet), is by beleidbepaling betrokke en verseker dat die onderskeie ministers en hulle departemente die goedgekeurde beleid(e) suksesvol implementeer. Die laaste sfeer van die staat, te wete die regsprekende gesag, bestaan uit al die houe in die Republiek van Suid-Afrika waarvan die Grondwetlike Hof die hoogste hof in

die land is. 'n Aktiewe en onafhanklike regsprekende gesag vorm 'n onmisbare sfeer vir 'n regering-van-die-dag vir die beoefening en ontwikkeling van demokratiese regering, met dien verstande dat dit nie in 'n demokratiese bestel die plek van die wetgewende- en uitvoerende instellings mag inneem nie. Die howe word in 'n toenemende mate betrek om openbare amptenare aan te spreek vir die gebrek aan rekenpligtige en deursigtige regering en administrasie (Volksblad, 30 Augustus 2006). Dit is juis vanweë die toename in korrupsie en gebrekkige verantwoordingdoening deur die openbare amptenare dat die geneigdheid ontstaan het om swaarder op die regsprekende gesag te steun. Demokratiese regering behels deursigtigheid, eerlikheid, verantwoording en die aanspreek van die ingesetenes se behoeftes deur die politieke en ander owerheidsinstellings. Voorts verklaar McDermott (2001:4) dat 'n onafhanklike en rekenpligtige regsprekende gesag noodsaaklik is vir die ontwikkeling van effektiewe demokratiese regering.

Die voortreflike afbakening van die rolle en verantwoordelikhede van die nasionale, regionale en plaaslike owerheidsvlakke en die uitvoerende-, wetgewende- en die regsprekende gesag is noodsaaklik vir die bevordering van deursigtige regering (IMF: Code of Good Practices on Fiscal Transparency, 1998). Vervolgens word 'n uiteensetting van die funksies en verantwoordelikhede van die verskillende instansies wat vir die beoefening en bevordering van verantwoordingdoening en deursigtigheid in die openbare sektor verantwoordelik is, onder die loep geneem.

3.3.1 Wetgewende gesag

'n Wetgewende gesag is 'n instelling wat eerstens wette vir 'n samelewing maak, wysig of herroep (Kotzé & Van Wyk 1986:209, soos aangehaal in Gildenhuis 1993:88) en tweedens die gebruik van openbare fondse deur die uitvoerende en administratiewe owerheidsinstellings goedkeur/magtig. Die primêre funksies van die Parlement in die Republiek van Suid-Afrika kan soos volg opgesom word:

- ❖ die bepaling van landswette, soos byvoorbeeld **Wet 108 van 1996**, wat die grondslag vorm waarop die Republiek van Suid-Afrika regeer moet word;
- ❖ toesien dat die uitvoerende gesag die goedgekeurde wette, beleide en besluite deur die uitvoerende gesag geïmplementeer word; en
- ❖ die daarstelling van 'n forum wat onder meer belangegroepe, drukgroepe, politieke partye en ingesetenes in staat stel om aangeleenthede van openbare en politieke belang te debatteer en te bespreek om sodoende deursigtiger besluitneming deur die staat te bewerkstellig (Idasa: FAQ Topics – Political Governance, s.a.).

Die wetgewende gesag in die Republiek van Suid-Afrika is in drie vlakke verdeel; waar elk van hierdie drie vlakke oor 'n spesifieke sfeer van bevoegdheid beskik en op 'n geografiese grondslag werksaamhede behartig. Eerstens word na die nasionale wetgewende gesag as die Parlement, bestaande uit die Nasionale Vergadering en die Nasionale Raad van Provinsies (NRVP), verwys. Hierdie Wetgewende Gesag verteenwoordig die totale belange van die land en wetgewing wat op hierdie vlak goedgekeur word, is afdwingbaar. Geen wette wat deur 'n regionale of plaaslike owerheid goedgekeur word, mag in teenpraak met die wette van die nasionale wetgewende gesag wees nie (Visser & Erasmus 2002:33). Die Parlement is 'n sleutel-politieke instelling in die Republiek van Suid-Afrika en speel 'n beslissende rol in die bou en konsolidering van demokratiese regering. Tweedens is daar in elkeen van die nege provinsies 'n provinsiale wetgewer, terwyl daar derdens munisipale rade op plaaslike owerheidsvlak as derde owerheidsvlak funksioneer om oor plaaslike aangeleenthede verordeninge te maak. In 'n demokratiese bestel word die lede van hierdie instellings deur die kiesers as hulle verteenwoordigers verkies om namens hul besluite te neem (Gildenhuys 1993:88). 'n Wetgewende gesag is verantwoordig aan sy kiesers verskuldig oor die wyse waarop owerheidsbedryghede uitgevoer en hoe openbare fondse bestee word.

Ingevolge artikel 1 van **Wet 108 van 1996** word die oorkoepelende demokratiese beginsels wat voortreflike regering in die Republiek van Suid-Afrika behoort te bevorder, verklaar. Ingevolge artikel 1 kan vier groepe grondwetlike beginsels, waarvolgens elke Suid-Afrikaanse instelling (insluitende nasionale, provinsiale en plaaslike wetgewende instellings) beoordeel behoort te word, afgelei word, te wete:

❖ **Bevordering van grondwetlikheid (konsitusionalisme) en menseregte deur wetgewende instellings**

Hierdie beginsel dui daarop dat wetgewende instellings oor die ontwikkeling en implementering van beleid(e) moet toesien en derhalwe pro-aktief moet optree in die bevordering en ontwikkeling van 'n kultuur van demokratiese regte en as sentrale instellings moet funksioneer in die nakoming van hierdie regte en die transformasie van die land (kragtens die **Handves van Menseregte** soos vervat in artikel 7 van **Wet 108 van 1996**).

❖ **Inklusiwiteit van wetgewende instellings**

Wetgewende instellings behoort op so 'n wyse saamgestel word dat dit verteenwoordiging aan alle Suid-Afrikaners bied (artikels 19, 46 en 105 van **Wet 108 van 1996** verwys na die politieke regte van ingesetenes en die vereistes van gereelde verkiesings wat op proporsionele verteenwoordiging moet berus).

❖ **Toeganklikheid, openheid, responsiwiteit en deelnemendheid van wetgewende instellings**

Ingevolge artikels 59, 72 en 118 van **Wet 108 van 1996** word voorsiening gemaak vir openbare toegang tot die wetgewende prosesse. Wetgewende instellings is die primêre instellings deur wie 'n Suid-Afrikaanse burger stemreg kan verkry tot die samestelling van die regering-van-die-dag.

Ongelukkig dra heelwat parlementariërs nie te alle tye by tot die bevordering van openbare belang nie, maar slegs om politieke en hulle eie persoonlike belange te bevorder (Murray & Nijzink 2002:4).

❖ **Bevordering van doeltreffendheid en effektiwiteit van wetgewende instellings**

Effektiwiteit dui daarop dat wetgewende instellings op die voorkeure van die ingesetenes moet reageer en verseker dat die ontwikkeling en implementering van beleide van die regering-van-die-dag die ekonomiese en sosiale uitdagings wat die land in die gesig staar, aangespreek word. Doeltreffendheid andersyds dui daarop dat die werksaamhede van die wetgewende instellings op 'n tydige en koste-effektiewe wyse uitgevoer moet word en die versekering bied dat die twee kamers van die nasionale Parlement en die nege provinsiale wetgewers op 'n koöperatiewe wyse met mekaar saamwerk. 'n Voortreflik bestuurde wetgewende komiteestelsel wat voorsiening maak vir die verdeling van arbeid en vlak van deskundigheid wat nie te alle tye in die voltallige sittings van die wetgewende instellings beskikbaar/teenwoordig is nie, kan hier 'n belangrike bydrae lewer (Murray & Nijzink 2002:3-4).

Die bonoemde vier groepe beginsels dien as raamwerk vir 'n verteenwoordigende (en oop) demokrasie in 'n parlementêre stelsel. Die verteenwoordigende aard van die Nasionale Vergadering en die NRVP word onderskeidelik in artikels 42(3) en 42(4) van Wet 108 van 1996 verklaar. Die Nasionale Vergadering word verkies om die ingesetenes landswyd te verteenwoordig en die NRVP verteenwoordig die provinsies om te verseker dat provinsiale belange op die nasionale owerheidsvlak aandag geniet en verreken word. Ander bepalinge sluit die verkiesingstelsel van proporsionele verteenwoordiging in wat verseker dat al die diverse groepe in die Suid-Afrikaanse samelewing 'n stem in die wetgewende instellings sal geniet. Die voorgeskrewe veelparty aard van wetgewende komitees verseker dat die diverse

standpunte van hierdie groepe tydens die wetgewende prosesse in ag geneem en verreken kan word. Daar word ook voorsiening gemaak vir die ingesetenes om toegang tot die wetgewende prosesse te hê deur byvoorbeeld na die lewendige uitsendings vanaf die Parlement (wat daagliks deur SABC 2 uitgesaai word) te kyk of die sittings van wetgewers by te woon. Deelname aan die wetgewende prosesse word moontlik gemaak deurdat ingesetenes byvoorbeeld wysigings aan gepubliseerde Groen- en/of Witskrifte van konsepwette kan voorstel (mededeling: mnr. A. Oosthuizen: 10 November 2005). Die rol van 'n wetgewende gesag is derhalwe daarop gemik om die ingesetenes te verteenwoordig, openbare oorleg met die ingesetenes te fasiliteer, 'n forum vir die uiting van diverse/uiteenlopende standpunte/menings te verskaf en om 'n regering-van-die-dag rekenpligtig te hou vir die wyse waarop openbare geld vir goedgekeurde owerheidsprogramme aangewend is en in hoe 'n mate 'n effektiewe lewering van openbare goedere en –dienste bewerkstellig is.

Die bevoegdheid oor besluite oor finansies berus by 'n wetgewende gesag wat as die verteenwoordigers van die kieserskorps optree. Tydens elke verkiesing beklee die kiesers hulle verteenwoordigers met die bevoegdheid (gesag) om wette te maak om aan bepaalde beleide van regering-van-die-dag uitvoering e gee, toe te sien dat die wette uitgevoer word deur die uitvoerende gesag en om belastings te hef op die kiesers (belastinggesag) om sodoende die uitvoering van programme te finansier (Gildenhuys 1993:92). Geen openbare geld mag deur enige openbare instelling of departement aangewend word sonder voorafgoedkeuring deur 'n wetgewende gesag nie. Die rede hiervoor is dat die ingesetenes nie van openbare amptenare self rekenpligtigheid kan eis nie aangesien laasgenoemde nie deur die kiesers verkies en bemaagtig is om besluite namens hulle te neem nie. Openbare amptenare beskik voorts nie oor die gesag om die gebruik van openbare fondse goed te keur nie (Erasmus & Visser 2002:33).

Die wetgewende gesag is derhalwe direk vir die beheer oor die invordering, bewaring en besteding van openbare geld van die belastingbetalers

verantwoordelik en bly in die finale instansie vir enige finansiële wanadministrasie aanspreeklik, selfs wanneer die uitvoerende gesag die oorsaak van hierdie wanadministrasie is. Volgens Spiro (1969:15) moet die wetgewende gesag persoonlik in beheer van die openbare geld wees, oor kennis beskik van die openbare aktiwiteite en -dienste wat gelewer moet word, oor die gesag beskik om finale en bindende besluite daaroor te kan neem, en persoonlik bewus wees van die doelwitte wat met die besteding van die openbare geld verwesenlik moet word.

Die wetgewende gesag is verplig om toe te sien dat reëlings getref word wat daartoe sal bydra om finansiële administrasie op 'n geordende en reëlmatige wyse te laat verloop (Oosthuizen 1997:8). Die Staande Komitee oor Openbare Rekeninge (SKOOR) word byvoorbeeld deur die Parlement benut om beheer oor finansiële aangeleenthede uit te oefen. Hierdie Komitee ondersoek ongerymde finansiële aangeleenthede wat deur die Ouditeur-generaal gerapporteer is en lewer, na ondersoek, verslag oor hulle bevindinge aan die Parlement.

Die wetgewende gesag kan as die formele en wetlike verlengstuk van die ingesetenes van 'n land beskou word en derhalwe as die bewaarders van die ingesetenes se belange en behoeftes beskou word. Alle owerheidsinstellings op al die owerheidsvlakke is aan die ingesetenes verantwoording verskuldig oor die wyse waarop openbare geld bestee word. Teoreties gesproke “**behoort**” alle politici en openbare amptenare aan die ingesetenes aangesien beide verkies en aangestel word om bepaalde funksies vir of namens die ingesetenes te verrig. Derhalwe moet 'n regeringstelsel, waardeur die ingesetenes verseker kan word van 'n rekenpligtige en deursigtige regering, gehandhaaf word (Visser & Erasmus 2002:32).

Die fundamentele rol van 'n wetgewende gesag is om voortdurende oorsig/toesig oor 'n regering-van-die-dag se werksaamhede te hou en ondersoek in te stel indien omstandighede dit noodsaak. Dit is die verantwoordelikheid van 'n wetgewende gesag op sentrale owerheidsvlak, om te verseker dat 'n regering-

van-die-dag binne die bepalings van 'n grondwet en ander wetgewing, byvoorbeeld in die Republiek van Suid-Afrika die **Wet op Arbeidsverhoudinge**, 1995 (Wet 66 van 1995), optree. In die praktyk beteken oorsig (toesig) deur 'n wetgewende gesag die beoordeling van owerheidswerksaamhede en –besluite en die ondersoek en evaluering van die begrotings van die onderskeie owerheidsinstellings. Die grootte van moderne regerings maak dit byna onmoontlik om alle owerheidswerksaamhede effektief te ondersoek. Derhalwe word alternatiewe meganismes, soos byvoorbeeld die Ouditeur-generaal en SKOOR, benut om moontlike knelpunte/vraagstukke te help identifiseer en namens die wetgewende gesag te ondersoek (Murray & Nijzink 2002:6). Vervolgens sal dit nuttig wees om 'n verklaring van die rol van provinsiale wetgewers in die bevordering van deursigtige regering en voortreflike goedere- en dienslewering in die volgende paragrawe te gee.

Die Republiek van Suid-Afrika bestaan uit nege provinsies, elkeen met 'n eie wetgewer. 'n Premier word in elke provinsie verkies om as politieke hoof van daardie provinsie te funksioneer. Die Premier verkies die lede van sy uitvoerende raad (LUR'e) as politieke hoofde van die onderskeie provinsiale departemente (Idasa: FAQ Topics – Political Governance, s.a). Provinsiale wetgewers vervul die volgende funksies:

- ❖ Om die wette/ordonnansies ingevolge Wet 108 van 1996 waaroor hulle bevoegdheid beskik, goed te keur. Hierdie wette is slegs binne daardie spesifieke provinsie geldig. Die Parlement is by magte om hierdie wette te wysig indien dit die nasionale sekuriteit, ekonomiese eenheid, nasionale standarde of die belange van 'n ander provinsie ondermyn (telefoniese mededeling: mnr. N. Kunene, Vrystaat Tesourie, Direkoraat: Begrotingsbestuur, Bloemfontein: 12 Junie 2006).
- ❖ Verskaf 'n forum vir openbare oorweging en debattering van aangeleenthede van provinsiale belang.

- ❖ Is verantwoordelik om die werk van die provinsiale departemente te monitor en om die lede van 'n uitvoerende raad tot verantwoording te roep vir hulle werksaamhede en/of besluite in die uitvoering van owerheidsprogramme (Idasa: FAQ Topics - Political Governance, s.a).

'n Demokratiese bestel op provinsiale owerheidsvlak, as deel van 'n land se grondwetlike stelsel, is noodsaaklik vir 'n stabiele, effektiewe en rekenpligtige regering asook om die sosiale vooruitgang van die betrokke ingesetenes te bewerkstellig (Cachalia 2003:1). Lede van provinsiale wetgewers speel 'n kritieke rol in die bevordering van rekenpligtigheid en voortreflike goedere- en dienslewering aan die ingesetenes van hulle provinsie. Hierdie lede behoort byvoorbeeld skole, klinieke, informele nedersettings en polisiestasies te besoek om beleidsgapings te identifiseer en verdere behoeftes van ingesetenes te bepaal. Die inligting wat deur die lede van provinsiale wetgewers vanaf die gemeenskappe verkry word, verskaf die grondslag vir hulle oorsigwerk in die onderskeie komitees wanneer hul vrae aan die ministers en openbare amptenare rig oor die werksaamhede van die onderskeie owerheidsinstellings. Hierdie inligting word ook gebruik om feite te staaf gedurende die debatte wat in die voltallige sittings van die wetgewers plaasvind. Die skakeling tussen die openbare verteenwoordigers en die ingesetenes is die kern van 'n verteenwoordigende demokrasie (Cachalia 2003:1).

Uit die bonoemde, kan die afleiding gemaak word dat 'n wetgewende gesag op nasionale, regionale en plaaslike owerheidsvlak op verskeie wyses bydra om deursigtigheid in 'n regering-van-die-dag te bevorder, te wete:

- ❖ die versekering van voortrefliker debatvoerings tydens die sittings van die wetgewende gesag;

- ❖ konstruktiewer wetgewende inisiatiewe, soos die inwerkingstelling van *imbizo's* en die gebruik van “roadshows” om kontak met ingesetenes te bewerkstellig en te behou;
- ❖ konstruktiewer wysigings aan bestaande wetgewing te bewerkstellig indien nodig;
- ❖ voortrefliker toesig/verhore oor ‘n uitvoerende gesag en effektiewer optrede deur die wetgewende gesag na die toesig/verhore (USAID: Strengthen the Separation of Powers in Uganda, 2004);
- ❖ die bevordering van openbare deelname aan besluitnemingsprosesse, byvoorbeeld deur die benutting van ‘n stelsel van petisies wat individue, groepe en organisasies in staat stel om petisies aan die wetgewende gesag te rig. Elke petisie word deur ‘n komitee van die wetgewer behartig en resultate van die onderhandelinge word tydens sittings van die wetgewer bekend gemaak. Voorbeelde van petisies wat deur die Gautengse Provinsiale Wetgewer ontvang is, is oor aangeleenthede soos pensioene en toelaes/subsidies, die toekenning van behuising, die verskaffing van dienste, soneringsbesluite en die uitreiking van lisensies (Cachalia 2003:3);
- ❖ die skep van ‘n unieke stelsel vir kontrolering oor die implementering van owerheidsprogramme ten einde te kan bepaal of die resultate na wense is. Oor die lang termyn behoort die resultate wat behaal word by te dra om effektiewer en doeltreffender goedere- en dienslewering en resultate van uitvoeringsprogramme te bewerkstellig;
- ❖ die aanstelling van ‘n advokaat as kommissaris om as integriteitskommissaris van die wetgewer op te tree en sodoende rekenpligtigheid te bevorder (Cachalia 2003:3). Die verantwoordelikhede van hierdie kommissaris is om te verseker dat die lede van die wetgewer hulle finansiële belange op behoorlike

wyse blootlê en dat 'n register van ledebelange in die openbaar geïnspekteer kan word;

- ❖ die beklemtoning van voortreflike bestuur en finansiële praktyke. Die wetgewer moet deur 'n raad bestuur word (wat volgens “King 2” – die finale King-verslag oor Korporatiewe Regering/Bestuur, 2002 - gestruktureer word) wat dit moontlik maak om hulpbronne, soos finansiële- en menslike hulpbronne op 'n doeltreffende en rekenpligtige wyse toeken; en
- ❖ die verandering van gesindhede en waardes van lede van die wetgewer. Geskiedkundige vyande behoort in die toekoms politieke opponente in die wetgewende vergaderings te wees met 'n lojaliteit teenoor **Wet 108 van 1996** in die implementering daarvan teenoor die land. Lede van verskillende politieke partye in 'n wetgewer mag ferm oor bepaalde aangeleenthede, waaroor hulle nie saamstem nie verskil, maar lede moet daarteen waak om mekaar nie as ongeoorloofd te beskou nie in die bevordering van effektiewer en doeltreffender goedere- en dienslewering. Gedurende 'n sitting van die Gautengse Wetgewer byvoorbeeld, het die destydse Premier Shilowa opgestaan en die praktyk om swart lede van die Demokratiese Alliansie en wit lede van die African National Congress (ANC) tot skande te strek, skerp gekritiseer. Hy het dit duidelik gestel dat politieke menings, en nie rasse-identiteit nie, party-affiliasie behoort te bepaal. Hierdie opmerking het lede van die verskillende politieke partye gedwing om elkeen se politieke verskille op 'n nuwe wyse te beoordeel (Cachalia 2003:3-4).

3.3.1.1 Wetgewende komitees

'n Wetgewende gesag moet op 'n openlike en deursigtige wyse funksioneer en hulle ten doel stel om effektiewe meganismes in werking te stel om rekenpligtigheid vanaf die uitvoerende gesag en ander owerheidsinstellings na hulle te bewerkstellig. Hierdie meganismes van 'n wetgewer kan onder meer verskeie wetgewende komitees, soos byvoorbeeld portefeuljekomitees, gekose

komitees, staande komitees, **ad-hoc** komitees en openbare rekeninge komitees insluit. In hoofstuk 5 word hierdie verskillende soorte wetgewende komitees in meer besonderhede verklaar (kyk pp. 199-205).

Wetgewende komitees vervul 'n noodsaaklike rol namens 'n wetgewende gesag op nasionale- en provinsiale owerheidsvlakke, aangesien die merendeel van besprekings en debatte van 'n wetgewer oor regeringsaangeleenthede binne hierdie komitees gevoer word. Wetgewende komitees is spesialis-instellings wat byvoorbeeld uit lede van die Parlement (LP's en lede van die Uitvoerende Raad op provinsiale owerheidsfeer – LUR'e) op sentrale owerheidsvlak saamgestel word en wat in kleiner groepe saamwerk (byvoorbeeld die Parlementêre Portefeuljekomitee oor Korrektiewe Dienste) om insette vir wetgewing- en beleidsontwikkelingsdoeleindes te lewer en ook om die Uitvoerende Gesag vir die implementering van wetgewing en beleide verantwoordelik te hou. As lede van 'n spesifieke portefeulje-komitee ontwikkel LP's die kundigheid en kennis in die spesialisareas waarbinne hulle bepaalde komitees funksioneer (soos byvoorbeeld korrektiewe dienste) en kan hul derhalwe voortreflike bydraes vir besluitnemingsdoeleindes aan die wetgewer lewer (Idasa: FAQ Topics - Political Governance, s.a). Die verskillende soorte wetgewende komitees is noodsaaklik vir die versekering van deursigtige en rekenpligtige owerheidshandelinge.

Dit is noodsaaklik om daarop te let dat wetgewende komitees nie besluite mag neem nie, maar slegs aanbevelings aan 'n bepaalde wetgewer(s) maak wat as verslae aan byvoorbeeld die Parlement voorgelê word. Lede van die publiek word genooi om insette aan sulke komitees oor bepaalde aangeleente(de) voor te lê. Derhalwe dien hierdie wetgewende komitees as 'n forum vir interaksie tussen die ingesetenes en hulle verkose verteenwoordigers (Idasa: FAQ Topics – Political Governance, s.a).

Om effektiewe en voldoende beheer oor die finansiële verpligtinge/werksaamhede van 'n openbare instelling te bewerkstellig, is SKOOR deur die wetgewer(s) aangewys om openbare verantwoordingdoening

deur rekenpligtige beampte(s) te bewerkstellig. Op provinsiale owerheidsvlak word na 'n soortgelyke komitee, te wete die Provinsiale Komitee oor Openbare Rekeninge (PROKOR) verwys. 'n Komitee(s) oor openbare rekeninge (soos die parlementêre portefeuljekomitees) lewer verslag en maak aanbevelings oor finansiële aangeleenthede wat hulle ondersoek het, aan die betrokke wetgewer. Op hierdie wyse aanvaar die wetgewer finale verantwoordelikheid vir alle owerheidswerksaamhede en kan uiteindelik aan die kiesers verantwoording doen oor hoe uitvoering aan goedgekeurde owerheidswerksaamhede gegee is (Oosthuizen 1997:8).

Soos hierbo verklaar, is 'n wetgewende gesag, soos byvoorbeeld die Parlement, verantwoordelik vir die maak van die wette vir die Republiek van Suid-Afrika. Parlementêre komitees vergader tussen Februarie en November van 'n finansiële jaar waartydens nuwe en gewysigde (konsep)wetgewing deur hulle gedebatteer word. Die publiek word aangemoedig om aan die vergaderings en/of besprekings van sodanige parlementêre komitees deel te neem deur dit by te woon, na die debatte te luister en/of deur insette aan sodanige komitees te lewer (Idasa: FAQ Topics – Political Governance, s.a). Oor die noodsaaklikheid van ingesetenes se deelname aan die wetgewende prosesse, skryf 'n joernalis (De Bruin 2006:8) in die Volksblad op 18 Augustus 2006 dat die grondwetlike vereiste van openbare deelname aan die wetgewingsproses deur beide Huise (Nasionale Vergadering en die Nasionale Raad van Provinsies) van die Parlement nagekom moet word en dat openbare deelname fundamenteel deel van die proses van beleidbepaling is. Regter Stanley Ngcobo het in die Grondwethofuitspraak oor die inwerkingtreding van die omstrede Wysigingswet op die Keuse van Beëindiging van Swangerskap verklaar dat 'n nalate van die regering-van-die-dag om die gemeenskap by die wetgewende proses te betrek, die betrokke wet nietig en van geen krag maak nie. Regter Albie Sachs het verklaar die proses van die skryf van 'n grondwet juis gevolg het op "intense nasionale dialoog" (Die Volksblad, 18 Augustus 2006).

In aansluiting by bonoemde is dit nuttig om op die volgende voorbeelde ag te slaan, te wete:

Cape Times (6 September 2004) berig dat die geloofwaardigheid en die doel van die Parlement as die mees sigbare simbool van die Republiek van Suid-Afrika se demokratiese bestel, herhaaldelik in die huidige bedeling bevraagteken word. Die rede hiervoor sou toegeskryf kon word aan die ingesetenes se bewuswording van hulle reg tot voortreflike goedere- en dienslewering deur die openbare sektor en hul kritiese beoordeling van die werksaamhede en insette van die openbare verteenwoordigers.

Nieteenstaande die aantal politici wat voortreflike begrip het van die grondwetlik-toegekende rol van die nasionale (en provinsiale) wetgewer(s) om as toegewyde individue (LP's) in diens van die kierserskorps te staan, is daar skynbaar 'n toenemende aantal gulsige, opportunistiese en ruggraatlose politici en openbare amptenare wat onverantwoordelike handeling en 'n negatiewe ingesteldheid in die Parlement (en provinsiale wetgewers) openbaar en hulself in onguns by die ingesetenes bring (Cape Times, 6 September 2004).

Die multi-miljoen rand parlementêre reiskoepon-skandaal ("Travelgate") dien as 'n voorbeeld van waarom die publiek se vertroue in die Parlement, wat veronderstel is om belastingbetalers en kiesers se belange te beskerm, aan die kwyn is. Die ondersoek na hierdie voorval duur reeds vanaf 2002 en as gevolg van die vlakke van ontkenning, manipulasie en 'n gebrek aan deursigtigheid, is die ondersoek na die skandaal eers gedurende 2006 afgehandel. Op 28 Julie 2006 is 'n voormalige DA-LP, mnr. Redcliffe, tot 'n boete van R70 000 of vyf jaar tronkstraf gevonnissen op 'n klag van bedrog weens die misbruik van parlementêre reiskoepons (Die Volksblad, 28 Julie 2006). 'n Verdere 28 beskuldigdes, onder wie verskeie reisagente sowel as dienende en oud-LP's, het op die 31ste Julie 2006 in die Hooggeregshof verskyn. Redcliffe het skuld beken op 'n klag dat hy tussen 1 Januarie 2002 en 30 Junie 2003 reisbewyse wat deur die Parlement vir

amptelike lugreise uitgereik is, vir privaat doeleindes aangewend het (Die Volksblad, 28 Julie 2006).

Mnr. Redcliffe het destyds beweer dat sy reiskoepons aangewend is om vir 'n bootreis vir hom en sy vrou na Bazarutto, ter viering van hulle dertigste huwerliksherdenking, te betaal. Sy seun se wittebroodsreis na die Krugerwildtuin is op dieselfde metode betaal. Volgens Redcliffe was hy onder die indruk dat die rekenings ter vereffening van hierdie reis na hom toe versend sou word, maar die reiskoepons is verkeerdelik deur die Parlement vereffen (Die Volksblad, 28 Julie 2006).

Voorvalle soos die "Travelgate"-reisskandaal stem die publiek in die merendeel van gevalle negatief teenoor 'n regering-van-die-dag se beloftes van deursigtigheid, voortreflike goedere- en dienslewering, weldeurdagte besluitneming oor aangeleenthede van openbare belang en lojaliteit teenoor die ingesetenes. Slegs wanneer die skuldige partye na behore gevonniss word, kan die publiek se vertroue in die werksaamhede van openbare instellings tot 'n mate herstel word.

3.3.2 Uitvoerende gesag/politieke ampsbekleders

'n Uitvoerende gesag is daardie vertakking van 'n regeringstelsel wat hoofsaaklik met die toepassing en uitvoering van 'n wetgewende gesag se goedgekeurde beleide en besluite, soos dit op die verskeie owerheidsfere in wette, ordonansies, verordeninge, proklamasies en regulasies vervat, belas is (Kotze & Van Wyk 1986:190).

'n Uitvoerende gesag bestaan uit 'n relatiewe klein groep lede van 'n wetgewende gesag wat gesamentlik as 'n komitee van 'n wetgewende gesag funksioneer, soos byvoorbeeld die Kabinet op sentrale owerheidsvlak. Daar moet in gedagte gehou word dat 'n uitvoerende gesag wat die meeste lede van die sterkste party in die wetgewer verteenwoordig (Pauw **et al.** 2002:36).

Ingevolge artikel 85 van **Wet 108 van 1996** is die uitvoerende gesag in die President gesetel en word kabinetslede deur die President as die politieke hoofde van departemente of ander openbare instellings aangestel. Die lede van die uitvoerende gesag bewerkstellig koördinerende tussen die werksaamhede en besluite van hulle departemente/entiteite en die wetgewende gesag asook tussen eersgenoemde en die administratiewe gesag (Erasmus & Visser 2002:33-34).

Die Kabinet op sentrale owerheidsvlak, moet as 'n uitvoerende gesagsdraer namens die Parlement toesien dat goedgekeurde wetgewing en die goedgekeurde begroting geïmplementeer en uitgevoer word. Die Kabinet dien inderdaad as die hoogste besluitnemingsinstansie in die prosesse van:

- ❖ die voorbereiding van wetsontwerpe en begrotingsvoorstelle vir voorlegging aan die twee Huise van die Parlement, te wete die Nasionale Vergadering en die Nasionale Raad van Provinsies; en
- ❖ die uitvoering van die goedgekeurde begroting(s) en die toepassing van wetgewing deur die administratiewe gesag (Gildenhuys 1993:53).

Uit die bonoemde blyk dit dat die Uitvoerende Gesag op verskeie wyses bydra tot voortreflike en deursigtige regering in die Republiek van Suid-Afrika.

Ministers dien as politieke ampsbekleders in politieke uitvoerende instellings en hulle funksies behels grootliks die integrering van politieke- en administratiewe oorwegings ten einde die doelwitte van die regering-van-die-dag te bereik en die algemene welsyn van soveel moontlike ingesetenes te bevorder (Cloete 1998:22). Die politieke funksies van politieke ampsbekleders sluit onder meer die volgende in:

- ❖ die bepaling en uitvoering van owerheidswerksaamhede vir die implementering van goedgekeurde beleid soos vervat in wetgewing;

- ❖ toesighouding/oorsig oor die administratiewe aktiwiteite van openbare instellings om te verseker dat die werklike behoeftes en verwagtinge van die ingesetenes sover moontlik effektief en doeltreffend bevredig word;
- ❖ om die voorstelle/verwagtinge van die ingesetenes in verhouding met die aktiwiteite van die owerheids- en administratiewe instellings te oorweeg ten einde te bepaal of die riglyne van die wetgewer en die owerheidsinstellings realisties is en bevredigende resultate lewer;
- ❖ om ondersoek in te stel by die instelling(s) waarvoor 'n politieke ampsbekleeder verantwoordelik is en te bepaal of die administratiewe instelling(s) afsonderlik en gesamentlik as 'n kollege effektief en doeltreffend funksioneer; en
- ❖ om verantwoording aan die wetgewers en die ingesetenes te doen oor die werksaamhede van die uitvoerende instellings (polities sowel as administratief).

Owerheidsinstellings word tot stand gebring om gemeenskappe se omvangryke behoeftes te bevredig. Gemeenskapsbehoefte oorskry in die merendeel van gevalle die hulpbronne beskikbaar vir die bevrediging van die behoeftes en derhalwe word effektiewe, doeltreffende en ekonomiese werkverrigtinge van die wetgewende- en uitvoerende instellings verwag. Die burokrasie is primêr verantwoordelik om te verseker dat die optimum resultate met die skaars beskikbare hulpbronne bereik word. Kommer bestaan egter oor die bedreiging wat burokratiese “mag” vir demokratiese rekenpligtigheid inhou. Die hoofbron van burokratiese “mag” sluit die burokrate se vermoë in om die vloeï van inligting te beheer. Hulle kan byvoorbeeld bepaal wat hulle politieke meesters (ministers) weet, die voordele wat hulle as permanente en voltydse beamptes geniet en laastens hul status as spesialiste en waghonde van openbare belang geniet (Auriacombe & Mavanyisi 2003:77-78).

Die vele komplekse werksaamhede wat deur die ministers op nasionale en internasionale vlakke uitgevoer moet word, het hulle genoodsaak om hul administratiewe take na die burokrasie af te wentel wat dit noodsaaklik maak om voortreflike beheer oor openbare beamptes uit te oefen. Ministers kan byvoorbeeld slegs 'n beperkte mate van beheer oor die wyse waarop openbare beamptes goedgekeurde beleid(e) implementeer, uitoefen aangesien hulle nie elke handeling daagliks kan kontroleer nie. Formele en informele beheermaatreëls moet derhalwe benut word om beheer oor die werksaamhede van die burokrasie uit te oefen. Informele beheermaatreëls kan eksterne (byvoorbeeld die wagbetrokking van die massamedia, belangegroepes en ingesetenes) en/of interne maatreëls (byvoorbeeld professionele standaarde en vooropgestelde doelwitte) insluit (Auriacombe & Mavanyisi 2003:77-78).

Die organisatoriese reëlings en administrasie van moderne state is 'n gekompliseerde proses wat vaardigheid, ervaring en deskundigheid vereis. Burokrasieë het vir eeue 'n belangrike rol in die politieke en administratiewe stelsels vervul. Heersers worstel voortdurend met die vraagstuk hoe beheer oor die werksaamhede van openbare amptenare uitgeoefen kan word. Aangesien politici sowel as regeringsamptenare betrokke is by die bestuur en administrasie van 'n land, ontstaan die vraag of hierdie twee rolle verband hou en met mekaar versoenbaar is. In vele opsigte voer politici en openbare amptenare dieselfde funksies uit, maar bestaan daar drie belangrike verskille tussen die politieke rol van 'n uitvoerende gesag en die administratiewe funksies van openbare amptenare (Jackson & Jackson 1997:278, soos aangehaal in Auriacombe & Mavanyisi 2003:74), te wete:

- ❖ die partydigheid tussen lede van die uitvoerende gesag en die veronderstelde politieke neutraliteit van amptenare;
- ❖ die verskil in diensvoorwaardes van uitvoerende en openbare amptenare. Politieke ampsbekleders se dienstermyn word by wyse van gereelde verkiesings bepaal, wat relatief kort kan wees (vyf jaar), terwyl openbare

amptenare permanente aanstellings kan beklee wat tot by aftree-ouderdom (60 of 65 jaar) kan strek; en

- ❖ openbare amptenare moet slegs uitvoering aan goedgekeurde owerheidsprogramme gee en nie beleid bepaal nie, maar dit slegs inisieër, terwyl politieke ampsbekleders veronderstel is om openbare beleid te formuleer en die burokrasie/amptenary te adviseer oor die implementering van goedgekeurde beleid. Die taak van openbare amptenare is om wyses te bepaal in uitvoeringsprogramme hoe goedgekeurde politieke beleid(e) uitgevoer kan word aan die hand van hulle deskundige kennis oor departementele aangeleenthede.

Elke handeling van die uitvoerende gesag kan aan konstitusionele/grondwetlike ondersoek onderwerp word. Die lede van 'n uitvoerende- en wetgewende gesag is nie vry van vervolging in die uitoefening van hulle amptelike werksaamhede nie en word in hierdie opsig as “gewone” ingesetenes behandel. Ter illustrasie kan na die ondersoek deur die Nasionale Direkoraat van Openbare Vervolging teen Adjunk-president Jacob Zuma verwys word. Hy is aangekla vir beweerde aanvaarding van 'n halfmiljoen rand “beskermingsfoo” (omkoopgeld) per jaar vanaf 'n Franse wapentuig-maatskappy (Thales) wat voordeel uit die kontroversiële wapentransaksie sou verkry het. Die Nasionale Direkoraat van Openbare Vervolging het die aanklagtes teen mnr. Zuma laat vaar; dié besluit om nie te vervolg nie, is nie allerweë so aanvaar nie. 'n Smeerveldtog, bewerings van 'n apartheid-spioen en aanklagtes van die misbruik van gesag, is teen die hoof van die Nasionale Direkoraat van Openbare Vervolging geopper. 'n Kommissie van Ondersoek is tot stand gebring om hierdie bewerings te ondersoek en soos verwag, is die Nasionale Direkoraat grootliks op hierdie beweringe vrygespreek. Die wolk wat oor die Adjunk-president (wat ook die hoof van die Morele Herlewingsbeweging was) gehang het, het bygedra dat 'n onwelkome berugtheid oor die Suid-Afrikaanse Regering gehang het en nog steeds hang (Camerer, 2004).

Die vereistes waaraan die uitvoerende gesag ten opsigte van fiskale deursigtigheid moet voldoen, word slegs in 'n beperkte mate in bestaande wetgewing vervat. In die Republiek van Suid-Afrika bestaan daar nie 'n omslagtige "Kode vir Fiskale Deursigtigheid vir die Uitvoerende Gesag" soos byvoorbeeld in Nieu-Seeland by wyse van hulle **Wet op Fiskale Verantwoordelikheid**, 1994, nie (Fölscher 1999:9). In 1998 is die **Wet op die Etiek van Lede van die Uitvoerende Gesag**, 1998 (Wet 82 van 1998), goedgekeur. Tydens die formulering van hierdie Wet is instellings soos die Openbare Beskermer en Deursigtigheid Internasionaal geraadpleeg. Die doel van **Wet 82 van 1998** is om 'n gedragskode, wat die gedrag van Kabinetslede (insluitende die President), Adjunk-ministers en Lede van (Provinsiale) Uitvoerende Rade (insluitende premiers) insluit, op 'n bepaalde wyse te reël. Hierdie gedragskode skryf standaarde en reëls voor wat gemik is op die bevordering van 'n oop, demokratiese en rekenpligtige regering en waaraan Kabinetsministers, Adjunk-ministers en Lede van Uitvoerende Rade (LUR'e) in die uitvoering van hulle amptelike werksaamhede aan moet voldoen.

Volgens Hansard (1997:5 kolomme 881-883) word die volgende vereistes aan ministers gestel om deursigtigheid in hulle werksaamhede te verseker, te wete:

- ❖ ministers moet te alle tye aan praktyke voldoen wat daarvan getuig dat dit vry van korrupsie is; hulle posisies nie sal misbruik of inligting tot hul beskikking vir eie gewin sal benut om enige persoonlike voordeel daaruit te verkry nie;
- ❖ ten einde 'n voorbeeld te stel, moet ministers hulle bates jaarliks aan die President verklaar; alle aandeelhoudings en direkteurskappe of enige ander vorm van voordele wat deur hul onmiddellike familielede (insluitende gades) vanaf eksterne bronne ontvang word, ook te verklaar;
- ❖ hulle nie 'n aktiewe rol in winsgewende instellings speel nie. Hulle moet hul direkteurskap by instellings inboet en hul aandele moet deur onafhanklike

trustees bestuur word. Die koop en verkoop van eiendomme en grond vir spekulatie-doeleindes moet aan die President verklaar word;

- ❖ hulle óf hul onmiddellike afhanklike familieledede mag nie op rade van openbare maatskappye dien nie en mag ook nie aandele in maatskappye besit wat direk aan sodanige minister se amptelike verpligtinge gekoppel is nie;
- ❖ die President moet 'n register van die finansiële belange van ministers tot stand bring; en
- ❖ slegs klein geskenke en geskenke wat op amptelike geleenthede aangebied word, mag aanvaar word, in ag genome dat ministers hulleself oortuig het dat die geskenke nie aangebied is om hul op 'n onbehoorlike wyse te beïnvloed nie; enige geskenk wat volgens die minister die waarde van R350 000 oorskry, moet geregistreer/gespesifiseer word.

Wet 82 van 1998 is geskoei op die beginsel dat openbare verteenwoordigers hulle besluite slegs op die belange van die ingesetenes moet baseer en dat die bekendmaking van hul finansiële belange die beginsel sal bevorder dat daar effektief geen privaat aangeleenthede in die openbare lewe van 'n openbare verteenwoordiger is nie. Die bekendmaking van bates is noodsaaklik aangesien dit 'n meganisme verskaf om die bates van laasnoemde te kontroleer ten einde te verseker dat geen persoon op 'n onvanpaste wyse voordeel uit hulle magtsposisies verkry nie (Singh 2004:4).

Elke politieke ampsbekleder en elke openbare amptenaar behoort 'n sin vir verantwoordelikheid in die uitvoer van hulle amptelike werksaamhede te openbaar. Dit beteken dat 'n amptenaar se gedrag bo verdenking moet wees sodat hy in die openbaar oor sy handeling verantwoordig kan doen. Die handeling van elke politieke ampsbekleder en openbare amptenaar behoort tot

voordeel van die individu te strek om sodoende die algemene welsyn van gemeenskappe te bevorder (Cloete 1998:98).

3.3.2.1 Nasionale Tesourie

Die Nasionale Tesourie is ingevolge artikel 5 van **Wet 1 van 1999** ingestel. Die Minister van Finansies is die politieke hoof van die Tesourie en moet ingevolge artikel 6:

- ❖ die nasionale regering se fiskale beleidsraamwerk bevorder en die makro-ekonomiese beleid koördineer;
- ❖ die finansiële- en fiskale interowerheidsverhoudinge koördineer;
- ❖ die voorbereiding van die begroting bestuur;
- ❖ beheer oor die implementering van die jaarlikse nasionale begroting, insluitende enige ander begrotings, soos byvoorbeeld die addisionele begroting, uitoefen;
- ❖ die implementering van die **Wet op die Verdeling van Inkomste** (Dora – Division of Revenue Act), wat aan die begin van 'n finansiële jaar goedgekeur word, fasiliteer;
- ❖ die implementering van die provinsiale begrotings monitor;
- ❖ deursigtigheid en die effektiewe bestuur van inkomste, uitgawes, bates en laste van departemente, openbare entiteite en konstitusionele instellings, bevorder en afdwing; en
- ❖ die ander funksies wat in terme van **Wet 1 van 1999** aan hom toegeken is, uitvoer.

Die belangrikste uitvoerende instellings wat vir die bestuur van openbare finansies verantwoordelik is, is die tesourie-kantore op verskeie owerheidsvlakke. Die Minister van Finansies, as politieke hoof van die Nasionale Tesourie, is vir die doeltreffende en effektiewe administrasie van staatsfinansies aan die Parlement verantwoording verskuldig (Gildenhuis 1997:56). Die Nasionale Tesourie oefen beheer uit oor die wyse waarop openbare geld gespandeer word deur te verseker dat openbare instellings die prosedures wat in die **Tesourie Regulasies vir Departemente, Grondwetlike Instellings en Openbare Entiteite, 2000**, vervat is in die uitvoering van hulle finansiële werksaamhede toepas. Deursigtige regering en beheer oor die optimale gebruik van openbare geld word ook bewerkstellig deurdat die uitvoerende instellings aan die wetgewende gesag verantwoording moet doen oor hulle werksaamhede.

3.3.3 Amptenary

Tradisioneel word 'n administratiewe gesag as deel van 'n uitvoerende gesag beskou, omdat beide met die uitvoering van owerheidsbeleid en –besluite gemoeid is. Waar 'n uitvoerende gesag aan die opdragte van 'n wetgewende gesag onderworpe is en die beleid en besluite van laasgenoemde moet uitvoer, is 'n administratiewe gesag op sy beurt aan 'n uitvoerende gesag ondergeskik. 'n Administratiewe gesag is die “aktiewe arm” van 'n uitvoerende gesag en het nie slegs met die uitvoering van wetgewing en owerheidsbeleid(e) te make nie, maar is inderdaad direk betrokke by die formulering van finansiële beleid vir die uitvoering van goedgekeurde programme (Gildenhuis 1997:59). Die verskillende administratiewe instellings (soos byvoorbeeld staatsdepartemente en provinsiale administrasies) is met gesag bekleed om beleide en besluite van 'n wetgewende en uitvoerende gesagte uit te voer.

Op sentrale owerheidsvlak in die Republiek van Suid-Afrika bestaan die administratiewe gesag uit ministers as administratiewe hoofde van staatsdepartemente, rekenpligtige beamptes, hoof-finansiële beamptes en

departementele finansiële beamptes, interne ouditeure en ondergeskikte amptenare (Gildenhuis 1993:167-168). Op provinsiale owerheidsvlak word verwys na die nege provinsiale administrasies bestaande uit lede van die uitvoerende raad, as administratiewe hoofde van provinsiale administrasies, rekenpligtige beamptes, departementele finansiële beamptes en ondergeskikte amptenare. Op nasionale en provinsiale owerheidsvlakke speel bonoemde amptenare 'n deurslaggewende rol in die versekering van voortreflike en deursigtige regering.

'n Staatsdepartement kan beskryf word as 'n instelling wat agente-funksie(s) vir politieke instellings, soos byvoorbeeld die kabinet, uitvoer (Visser & Erasmus 2002:38). Departemente word deur middel van parlementêre goedkeuring befonds en moet derhalwe aan die einde van 'n finansiële jaar oor die effektiewe en doeltreffende uitvoering (al dan nie) van hul goedgekeurde programme aan die wetgewende gesag verslag lewer. Laasnoemde vereis inligting oor die wyse waarop openbare geld aangewend en resultate wat met die uitvoering van owerheidswerksaamhede bereik is. Die staatsdepartemente moet die wetgewende gesag, en by implikasie, die ingesetenes, daarvan verseker dat:

- ❖ goedgekeurde begrotings die werklike prioriteite van die regering-van-die-dag, soos deur die nasionale wetgewende gesag bepaal, weerspieël;
- ❖ openbare geld gebruik is om die goedgekeurde programme, en nie ander programme wat nie in die begroting ingesluit was nie, te befonds;
- ❖ openbare geld ooreenkomstig die beginsels van effektiwiteit, doeltreffendheid en ekonomie ("economy") aangewend is;
- ❖ openbare geld effektief en doeltreffend, volgens onder meer die bepalings van **Wet 1 van 1999**, bestuur is; en

- ❖ beheermeganismes, soos gereelde verslaggewing, toegepas is om die voortreflike benutting van openbare geld en ander openbare hulpbronne te verseker (Visser & Erasmus 2002:39-40).

Op sentrale owerheidsvlak is ministers nie slegs die politieke hoofde van departemente nie, maar ook die administratiewe hoofde wat vir die wandade van hulle ondergeskiktes aanspreeklik is. Hierdie regsbeginsel staan bekend as ministeriële verantwoordelikheid (Gildenhuys 1993:168). 'n Minister word deur die President aangestel om 'n bepaalde instelling(s) te administreer en kan hy inderdaad as die politieke hoof-administratiewe- en hoof-uitvoerende amptenaar van die betrokke instelling beskou word. Derhalwe moet 'n minister verantwoordelikheid vir die finansiële administrasie van sy instelling aanvaar en kan hy hom nie daarvan distansieër nie. Hoewel die rekenpligtige beampte aan die Staande Komitee oor Openbare Rekeninge (SKOOR) verantwoording moet doen, is 'n minister steeds aan die President en die Parlement verantwoording verskuldig vir die finansiële wanpraktyke van sy instelling (mededeling: Mnr. A. Oosthuizen: 10 November 2005).

In die volgende paragrafe word die aandag gevestig op spesifieke amptenare wat sleutelrolle in die uitoefening van deursigtigheid binne hulle administratiewe instellings vervul.

3.3.3.1 Rekenpligtige beamptes

Die hoofde van departemente (wat in die merendeel van gevalle na verwys word as die Direkteurs-generaal van openbare instellings) is gewoonlik die rekenpligtige beamptes wat vir alle finansiële transaksies en ander aktiwiteite van hulle instellings verantwoordelik is en wat volgens Pauw **et al.** (2002:30) op finansiële aanspreeklikheid dui. Die politieke hoof van 'n departement, te wete 'n minister en as lid van die uitvoerende raad, se finansiële aanspreeklikheid is nie so omvattend soos dié van 'n rekenpligtige beampte nie, alhoewel die politieke hoof ook verantwoording aan die wetgewer moet doen oor die wyse waarop die

begrotingspos van die bepaalde departement in belang van die publiek aangewend is (Visser & Erasmus 2002:41).

Durell (1917:3), soos aangehaal in Oosthuizen (1997:7), beskryf 'n rekenpligtige beampte as "... the officer which administers the service provided for the vote, on whom the duty is imposed of rendering the appropriation account of the vote ... and he is responsible for seeing that the expenditure corresponds with the vote and is spent in a proper fashion." Wat sy verantwoordelikheid betref "... it must be sole and undivided. It cannot be delegated. Responsibility is null when nobody knows who is responsible ..." (Idem 1917:3). Slegs een persoon "... receives the whole praise of what is well done, the whole blame of what is ill ... " (Idem). Rekenpligtigheid setel derhalwe in 'n enkele amptenaar, te wete die rekenpligtige beampte (Oosthuizen 1997:7).

Die rekenpligtige beampte van 'n openbare instelling is verantwoordelik vir al die funksies wat met die finansiële administrasie van sy departement verband hou (Gildenhuys 1997:75). Hierdie funksies sluit beplanning van sy instellings se werksaamhede, beraming van die kostes verbonde aan hierdie werksaamhede, die opstel van die konsepbegrotingsdokumente en die uitvoering van en beheer oor die begroting in. 'n Rekenpligtige beampte is egter nie by die dag-tot-dag finansiële bestuursfunksies van sy departement betrokke nie, maar moet byvoorbeeld steeds by die bepaling van die inhoud van die konsepbegroting betrokke wees aangesien hy oor eerstehandse kennis beskik rakende die goedere en dienste wat deur sy instelling gelewer moet word. Indien 'n rekenpligtige beampte nie op hoogte van die nuutste, relevante owerheidsbeleid(e) vir sy instelling is nie, sal sy begroting nie voldoende aan die wense van die wetgewer gehoor gee nie. Rekenpligtige beamptes moet ook verseker dat hulle voldoende beheer oor die uitvoering van programme binne daardie instelling uitoefen ten einde voldoende rekenskap aan die publiek oor die uitsette te kan lewer (Gildenhuys 1993:201-202).

Soos reeds verklaar, moet rekenpligtige beamptes aan die wetgewende gesag oor die uitvoering van sy instelling se begroting verantwoording doen. Volgens Visser & Erasmus (2002:41) bepaal artikel 38(1) van **Wet 1 van 1999**, dat 'n rekenpligtige beampte van 'n departement, openbare entiteit of grondwetlike instelling vir onder meer die volgende verantwoordelik is:

- ❖ Om te verseker dat die openbare instelling eerstens oor effektiewe, doeltreffende en deursigtige stelsels van finansiële- en risikobestuur en beheer beskik en dit handhaaf; oor 'n stelsel van interne oudit onder die beheer en leiding van 'n ouditkomitee beskik; 'n voldoende verkrygingstelsel (procurement) wat regverdig, deursigtig, kompetend en koste-effektief is; en laastens 'n stelsel wat alle omvangryke kapitaalprojekte voldoende evalueer voordat finale besluite oor die projekte geneem word.

- ❖ Die effektiewe, doeltreffende, ekonomiese en deursigtige benutting van die instelling se hulpbronne.

- ❖ Om stappe te neem om alle gelde wat aan die instelling verskuldig is, in te samel; ongemagtigde, onreëlmatige, vrugtelose en verkwiste uitgawes en verliese as gevolg van kriminele gedrag te voorkom; en om die beskikbare bedryfskapitaal so effektief en ekonomies moontlik te bestuur.

- ❖ Vir die bestuur van bates, insluitende die bewaring en instandhouding van die bates, en die bestuur van die laste van die instelling.

- ❖ Vir die nakoming van belasting, heffings, pensioen- en ouditverpligtinge soos deur tersaaklike wetgewing vereis word.

- ❖ Om alle kontraktuele verpligtinge binne die voorgeskrewe tydperk na te kom en alle gelde verskuldig aan goedere- en diensverskaffers te betaal, insluitende interowerheidseise.

Die bonoemde verpligtinge weerspieël slegs enkele van die voorgeskrewe verantwoordelikhede van 'n rekenpligtige beampte. Met betrekking tot begrotingsbeheer, is 'n rekenpligtige beampte verantwoordelik om te verseker dat:

- ❖ werklike uitgawes van die instelling in ooreenstemming met die goedgekeurde begroting is;
- ❖ effektiewe en voldoende en/of gepaste stappe geneem word om ongemagtigde uitgawes binne die instelling te voorkom;
- ❖ effektiewe en voldoende stappe geneem word om enige oorbesteding van die begrotingspos binne die instelling te vermy;
- ❖ verslae by die uitvoerende gesag en die relevante tesourie in te dien wat inligting verskaf oor die invordering van inkomste verskuldig, tekortkominge in die begrote inkomste en oorbesteding by die instelling se begrotingspos; en laastens
- ❖ aan enige regstellende maatreëls wat vir die voorkoming van oorbesteding binne 'n begrotingspos deur die relevante tesourie in terme van **Wet 1 van 1999** afdwing word, te voldoen.

Rekenpligtige beamptes wat nalatig is en geen pogings aanwend om hulle verantwoordelikhede na te kom nie, staar streng dissiplinêre sanksies (insluitende ontslag) in die gesig. Ten einde hierdie sanksies te vermy, moet rekenpligtige beamptes die hoof-finansiële beamptes van hulle instellings as deel van hul senior bestuur aanstel om sodoende hul verantwoordelikhede te kan nakom. Die rolle en funksies van 'n rekenpligtige beampte het 'n omvangryke invloed op die effektiewe en doeltreffende administrasie van 'n instelling (op nasionale- en provinsiale vlak). Versuim om die sleutelverantwoordelikhede binne sy instelling na te kom, sal deursigtigheid kortwiek.

3.3.3.2 Departementele finansiële beamptes/finansiële bestuurders

'n Finansiële bestuurder (ook na verwys as die departementele finansiële beampte) kan as finansiële adviseur en die regterhand van die rekenpligtige beampte beskou word.

Verantwoordelikhede van finansiële bestuurders sluit onder meer die volgende in, te wete:

- ❖ om te verseker dat doelwitte, programme en projekte van die instelling omvattend gedefinieër en sover moontlik meetbaar is en om die rekenpligtige beampte hieroor te adviseer, asook om te bepaal hoe die instelling se doelwitte effektief bereik kan word;
- ❖ om te verseker dat voldoende finansiële bestuursmaatreëls binne die instelling bestaan om 'n voortreflike en objektiewe programbestuur te ondersteun;
- ❖ om voortdurend te bepaal of genoegsame maatreëls bestaan om oneffektiewe en onekonomiese aanwending van openbare geld, -eiendom en ander hulpbronne, waarvoor die rekenpligtige beampte verantwoordelik is, aan die kaak te stel en te beperk;
- ❖ om die rekenpligtige beampte te adviseer oor die resultate van nuwe projekte of wanneer veranderinge aan bestaande projekte of dienste oorweeg behoort te word;
- ❖ om die rekenpligtige beampte en programbestuurder te adviseer oor enige finansiële aangeleenthede van belang; en

- ❖ om die rekenpligtige beampte en programbestuurders te adviseer oor die finansiële implikasies van nuwe en bestaande projekte (Visser & Erasmus 2002:42-43).

Rekenpligtige beamptes is nie in staat om deursigtige regering binne hulle instellings te bevorder sonder die advies, kundigheid en samewerking van finansiële bestuurders nie.

3.3.3.3 Leidinggewende amptenare

Leidinggewende amptenare (programbestuurders) word na verwys as die hoof-direkteure, direkteure of adjunk-direkteure van 'n instelling. Bestuurders is verantwoordelik vir spesifieke funksies wat onder meer die benutting van personeel, toepassing van beheermaatreëls, en die finansiële bestuur van programme (direktorate) insluit. Hulle is ook verantwoordelik vir die opstel van 'n begroting van 'n afdeling/direktorat vir die eerskomende boekjaar en is derhalwe in die posisie om faktore soos oorbesteding of onnodige besteding te bestuur/beïnvloed (Visser & Erasmus 2002:36-37).

Leidinggewende amptenare behoort direk aan 'n rekenpligtige beamptes verantwoording oor die werksaamhede van afdeling of 'n direktoraat te doen. Hulle is verantwoordelik vir finansiële rekordhouding en moet die rekenpligtige beampte deurlopend op hoogte van die werksaamhede en finansiële posisie van die departement/instelling hou. Bestuurders behoort ook toe te sien dat alle relevante regulasies en prosedures noukeurig deur ondergeskiktes nagekom word (Gildenhuys 1997:78). Dit is dan ook noodsaaklik om rekenpligtige beamptes in te lig oor enige afwykings vanaf die bewilligde bedrae van hulle begroting, aangesien rekenpligtige beamptes grootliks op inligting vanaf die programbestuurders steun ten einde korrektiewe stappe te neem.

3.3.3.4 Amptenare/beamptes

Ingevolge **Wet 1 van 1999** moet 'n amptenaar/beampte in 'n department/instelling verseker dat finansiële bestuur en interne kontrolemaatreëls, binne sy verantwoordelikeidsfeer, toegepas word. Elke beampte is vir die effektiewe, doeltreffende, ekonomiese en deursigtige gebruik van finansiële- en ander hulpbronne binne sy verantwoordelikeidsfeer verantwoordelik. Openbare beamptes moet effektiewe en gepaste stappe neem om enige ongemagtigde uitgawes, ongewone/ontydige, verkwiste en vrugtelose uitgawes te voorkom en enige ander insameling van inkomste wat verskuldig/agterstallig aan die bepaalde instelling is te identifiseer en te rapporteer aan die departementele finansiële amptenare (telefoniese mededeling: Mnr. N. Kunene: 12 Junie 2006).

3.3.4 Regsprekende gesag

Die oppergesag van die reg en gepaardgaande daarmee die howe is van die belangrikste hoekstene van 'n volwaardige demokrasie. Ingevolge **Wet 108 van 1996**, is alle ingesetenes (insluitende die President), alle owerheidsinstellings en private organisasies aan die uitsprake van die land se howe onderwerp (Die Volksblad, 30 Augustus 2006).

Die regsprekende gesag hersien die besluite en werksaamhede van 'n wetgewende- en uitvoerende sfer van 'n regering. Howe kan wetgewing wat deur die wetgewers goedgekeur word, toets om te bepaal of dit aanvaarbaar is in terme van **Wet 108 van 1996** (mededeling: advokaat J. Lubbe: KPMG, Bloemfontein: 24 Augustus 2005). Howe kan ook die administratiewe handeling van ministers hersien, met spesifieke verwysing na die bevoegdhede van ministers om regulasies binne wetgewing te formuleer. Regter Nicholson het byvoorbeeld die Departement van Korrektiewe Dienste gekritiseer omdat hulle versuim het om 'n hofbevel, wat bepaal dat hulle teenvigsmedisyne aan gevangenes beskikbaar moet stel, uit te voer (Die Volksblad, 30 Augustus 2006).

Ingesetenes kan howe benut om hulle regte teenoor die regering-van-die-dag en ander partye uit te oefen en só die wyse waarop beleid geïmplementeer word, beïnvloed.

Die tekortkominge vir die benutting van howe om deursigtigheid in owerheidswerksaamhede en –besluite af te dwing, is te wyte daaraan dat ‘n hof eers genader moet word alvorens enige ondersoek gedoen kan word of uitspraak gelewer word oor die betrokke aangeleentheid. Howe kan nie sonder meer op eie inisiatief optree nie (Pauw **et al.** 2002:35). Toegang tot die howe in die Republiek van Suid-Afrika is ‘n grondwetlike reg, maar die realiteit is dat howe duur en tydrowend is. Regshulp word egter verleen om hierdie knelpunt aan te spreek. Hofrolle is oorvol, regters oorwerk en die kriminele regstelsel word dikwels deur talle ingesetenes as oneffektief en, oor bepaalde aspekte van die stelsel as korrup beskou.

Uit die bonoemde kan afgelei word dat die wetgewende-, uitvoerende- en regsprekende gesagte oor magte en/of bevoegdhede beskik wat uitsluitlik by die spesifieke sfeer van regering tuishoort. Die bevoegdhede van elk van die drie owerheidsfere is op só ‘n wyse geskei dat geeneen van hierdie sfere die onafhanklikheid en bevoegdhede van ‘n ander kan oorskrei nie.

Slegs indien die rolle en verantwoordelikhede van die onderskeie owerheidsvlakke en -sfeer omvattend omskryf word, kan die werksaamhede en resultate van die regering-van-die-dag deur die ingesetenes beoordeel word en is dit ook vir die betrokke regering-van-die-dag moontlik om sy eie werksaamhede te monitor en effektief te regeer. Die beginsel van deursigtigheid vereis dat wanneer owerheidswerksaamhede fiskale implikasies inhou, dit openlik uitgevoer moet word en verantwoording daarvoor aan die wetgewer en ingesetenes gedoen moet word (Fölscher 1999:2). Treffend som mnr. Oosthuizen (2004:3) dit op in sy verklaring dat “... (d)emocracy without public accountability is no democracy.” Daar dien egter op gelet te word dat in die Republiek van Suid-Afrika daar ‘n gebrek aan duidelikheid oor die spesifieke rolle en verantwoordelikhede van die

onderskeie owerheidsvlakke en –sfeer bestaan wat die ontwikkeling van grondige deursigtige praktyke verhinder.

4. SAMEVATTING

Openbare aanspreeklikheid in 'n demokratiese regering beteken dat politieke ampsbekleders en openbare amptenare aan die belastingbetalers verantwoording moet doen oor die invordering en besteding van belastinge en ander openbare geld. Openbare verantwoording is derhalwe 'n sentrale tema in die teorie en praktyk van openbare deursigtigheid en vorm die grondslag vir voortreflike openbare administrasie, aangesien die belastingbetaler daarop geregtig is om te weet hoe openbare geld ingevorder en bestee word.

Rekenpligtigheid en deursigtigheid moedig die doeltreffende, effektiewe en etiese gebruik van owerheidshulpbronne, soos byvoorbeeld geld en personeel, aan. 'n Openbare instelling en sy amptenare moet verseker dat hulle werksaamhede aan die vereistes van deursigtigheid voldoen en dat hul besluite aan die wetgewende gesag en die ingesetenes geregverdig kan word. Owerheidswerksaamhede moet streng volgens vasgestelde prosedures uitgevoer word terwyl die resultate met uitvoeringsprogramme behaal aan die uitvoerende en wetgewende gesagte bekendgemaak kan word.

Rekenpligtigheid dui daarop dat openbare amptenare vir hulle handeling en besluite en die gevolglike resultate verantwoording moet doen. Deursigtigheid bied die geleentheid dat owerheidswerksaamhede aan die hand van goedgekeurde beleid en die resultate wat behaal is, getoets kan word. Geen geheimhouding mag plaasvind nie en alle betrokkenes behoort toegang tot inligting te hê om te bepaal of die gewenste resultate met 'n bepaalde beleid behaal is of nie.

Openbare verantwoording is die reg waaroor ingesetenes beskik om verantwoording van openbare amptenare te eis oor die uitvoering van goedgekeurde programme. Dit plaas die verpligting op politieke ampsbekleders

en openbare amptenare om verklarings oor hulle werksaamhede aan die wetgewers te maak. Aan die hand van die inligting wat openbaar gemaak word, kan die wetgewers openbare debat voer. Die waarde van openbare aanspreeklikheid is daarin geleë dat politici en amptenare verplig word om in die openbaar antwoorde oor hulle werksaamhede en verduidelikings oor die aannames waarop hul optrede(s) en besluite gebaseer is, te verskaf.

Die voortreflike afbakening van die rolle en verantwoordelikhede van die nasionale, regionale en plaaslike owerheidsvlakke en die uitvoerende-, wetgewende- en die regsprekende owerheidsfere is noodsaaklik vir die bevordering van deursigtige regering. 'n Uiteensetting van die funksies en verantwoordelikhede van die verskillende instansies wat vir die beoefening en bevordering van verantwoordingdoening en deursigtigheid in die openbare sektor verantwoordelik is, is derhalwe van kardinale belang.

Demokratiese regering (governance) vereis van politieke- en administratiewe instellings deursigtigheid, eerlikheid, verantwoording en tydige reaksie op ingesetenes se behoeftes. Die **eerste** owerheidsfeer is die wetgewende gesag wat een van die sleutel-politieke instellings in 'n demokrasie is en 'n noodsaaklike- en rigtinggewende rol in die vestiging en uitbreiding van demokratiese regering vertolk. Lede van die wetgewende gesag, verkose deur die stemgeregtigde ingesetenes moet in openbare belang handel om hulle menigvuldige behoeftes met die skaars geld te bevredig. Ongelukkig gebeur dit dat politieke en persoonlike belange van parlementariërs dikwels eerste gestel word en van hul politieke gesag en prestige misbruik maak om hulself te verryk.

Dit is noodsaaklik dat 'n wetgewende gesag moet verseker dat 'n uitvoerende gesag, insluitende die burokrasie of administratiewe gesag, deursigtig, doeltreffend, nie-korrupt en responsief teenoor ingesetenes se behoeftes sal reageer en optree. Die wetgewende gesag word immers deur die ingesetenes verkies en beskik oor die bevoegdheid om te verseker dat die uitvoerende gesag die goedgekeurde beleide moet implementeer en openbare geld wat grootliks by

wyse van belastinggelde gein word, op 'n verantwoordelike wyse te spandeer. Derhalwe moet die uitvoerende gesag aan die verkose wetgewende gesag verantwoording doen oor die uitvoering van hulle werksaamhede wat daarop gemik is om gestelde beleide te bewerkstellig.

'n Wetgewende gesag moet op 'n openlike en deursigtige wyse funksioneer en hulle ten doel stel om effektiewe meganismes in werking te stel om rekenpligtigheid vanaf die uitvoerende gesag en ander owerheidsinstellings na hulle te bewerkstellig. Om hierdie doelwit te bereik kan 'n wetgewer onder meer van verskeie wetgewende komitees, soos byvoorbeeld portefeuljekomitees, gekose komitees, staande komitees, **ad-hoc** komitees en openbare rekeninge komitees gebruik maak om hul oogmerke te bereik. Die verskillende soorte wetgewende komitees is veral noodsaaklik vir die versekering van deursigtige en rekenpligtige owerheidshandelinge.

Provinsiale wetgewers as deel van 'n land se grondwetlike stelsel, is noodsaaklik vir 'n stabiele, effektiewe en rekenpligtige regering asook om die sosiale vooruitgang van die betrokke ingesetenes te bewerkstellig. Lede van provinsiale wetgewers speel 'n kritieke rol in die bevordering van rekenpligtigheid en voortreflike goedere- en dienslewering aan die ingesetenes van hulle provinsie.

As **tweede** owerheidsfeer is die uitvoerende gesag daardie vertakking van 'n regeringstelsel wat hoofsaaklik is vir die toepassing en uitvoering van die beleide en besluite van 'n wetgewende gesag. Ministers as politieke ampsbekleders is as politieke funksionaris grootliks verantwoordelik vir die integrering van politieke -en administratiewe oorwegings ten einde die doelwitte van die regering-van-die-dag te bereik en die bevordering van die algemene welsyn van die ingesetenes.

Die administratiewe gesag is die "aktiewe arm" van die uitvoerende gesag en het nie slegs met die uitvoering van wetgewing en owerheidsbeleid(e) te make nie, maar is inderdaad direk betrokke by die formulering van finansiële beleid by wyse

van uitvoeringsprogramme. Die verskillende administratiewe instellings (soos byvoorbeeld staatsdepartemente en provinsiale administrasies) is met gesag beklee om beleide en besluite van die wetgewende en uitvoerende gesagte uit te voer.

Die amptenare wat sleutelrolle in die uitoefening van deursigtigheid binne hulle administratiewe instellings vervul, is onder meer die rekenpligtige beamptes, finansiële bestuurders en programbestuurders. 'n Rekenpligtige beampte is verantwoordelik vir die administrasie van die begrotingspos(te) onder sy beheer, die opstelling van konsepbegrotings en die beantwoording van navrae wat deur die Ouditeur-generaal oor sy departement se werksaamhede met finansiële implikasies geopper kan word. Aangesien 'n rekenpligtige beampte persoonlik oor die finansiële administrasie van sy departement aan die Staande Komitee oor Openbare Rekeninge (SKOOR) verantwoording moet doen, moet hy verseker dat rekords van die finansiële transaksies van sy departement deeglik in stand gehou word. Hierdie inligting kan gebruik word om te bepaal of die openbare instellings die vooropgestelde doelwitte bereik het al dan nie. Derhalwe is dit noodsaaklik dat 'n intieme, wedersydse vertrouensverhouding tussen 'n rekenpligtige beampte en sy departementele finansiële beampte (finansiële bestuurder) bestaan. Die noodsaaklikheid van voldoende rekordhouding deur openbare instellings word kragtens artikel 40(1)(a) van **Wet 1 van 1999** bevestig deur te bepaal dat 'n rekenpligtige beampte volledige en behoorlike rekords van die finansiële aktiwiteite van sy departement, openbare entiteit of grondwetlike instelling moet hou.

Owerheidsinstellings moet verseker dat hulle voortreflike stelsels implementeer vir die evaluering van hulle werksaamhede ten einde antwoorde aan die ingesetenes, wat "kliënte" en belastingbetalers is, te verskaf. Die klem van rekenpligtigheid moet verskuif vanaf die soeke na tekortkominge/foute in die uitvoering van goedgekeurde owerheidsprogramme na rekenpligtigheid as 'n hulpmiddel om dienslewering aan die ingesetenes te verbeter. Hierdie klemverskuiwing na verantwoordingdoening oor die resultate van

owerheidswerksaamhede, sal nie oornag plaasvind nie en die behoefte om eerstens dié wat vir ernstige wanbestuur of wanadministrasie verantwoordelik is, te identifiseer, sal voortdurend prioriteit geniet.

Die onafhanklike en rekenpligtige regsprekende gesag verteenwoordig die **derde** owerheidsfeer en is 'n vereiste vir die ontwikkeling van demokratiese regering aangesien die howe die besluite en werksaamhede van die wetgewende- en uitvoerende sfere van 'n regering kan hersien. Die howe kan wetgewing, wat deur die wetgewers goedgekeur word, toets om te bepaal of dit aanvaarbaar is in terme van **Wet 108 van 1996**. Die howe kan ook die administratiewe handeling van ministers hersien, met spesifieke verwysing na die bevoegdheid van ministers om regulasies binne wetgewing te formuleer.

Effektiewe demokratiese en deelnemende regering word selde bewerkstellig indien wigte en teenwigte vir die wetgewende, uitvoerende en regsprekende sfere van 'n regering onvoldoende is. Wetgewers moet kontrole oor die werksaamhede van die uitvoerende gesag, asook die arenas waarbinne die ingesetenes se belange geopper en onderhandel word en konflik opgelos word (soos belange- en drukgroepe en die Openbare Beskermer), uitoefen.

4 BETEKENIS VAN OPENBARE DEURSIGTIGHEID

4.1 INLEIDING

Onkunde by ingesetenes oor die besluitnemingsprosesse van 'n regering-van-die-dag lei dikwels tot gebrekkige deelname deur ingesetenes aan openbare besluitneming. Terselfdertyd lei hierdie onkunde daartoe dat ingesetenes nie bewus is van die wyses waarop die regering-van-die-dag oor byvoorbeeld onaanvaarbare besluite en gebrekkige dienslewering geraadpleeg kan word nie. 'n Gebrek aan deursigtigheid dien derhalwe as 'n dekmantel vir onreëlmatighede wat in openbare instellings plaasvind.

Deursigtigheid vereis dat inligting oor owerheidswerksaamhede vir alle belanghebbendes toeganklik moet wees en aan hulle openbaar gemaak moet word. Ingesetenes en ander belanghebbendes kan nie die effektiwiteit en doeltreffendheid van owerheidswerksaamhede bepaal indien hulle nie oor voldoende inligting oor die resultate van goedgekeurde uitvoeringsprogramme beskik nie. Alle belanghebbendes moet deur onder meer die media, gepubliseerde inligtingstukke en *imbizo's* op hoogte van goedgekeurde owerheidsprogramme gehou word.

Openbare deursigtigheid verwys na die openheid van beleidsformulering en -implementering en die debattering en openbare ondersoek van alle aangeleenthede wat die lewens van ingesetenes direk of indirek mag beïnvloed alvorens die regering-van-die-dag finale besluite daaroor neem. Verantwoording aan en openbare deelname deur ingesetenes is voorvereistes vir deursigtige regering.

Verantwoording behels dat 'n openbare beampte sy besluite en handeling, gemeet aan voorafbepaalde kriteria, moet verduidelik en regverdig en voorts óf die besluit onttrek óf boete doen vir enige gebrekkige besluite of handeling.

Openbare verantwoording verwys na die ondersoek van die gedrag van individue, instellings en selfs handeling van 'n regering-van-die-dag waar klagtes oor gedrag of handeling wat nie aan bepaalde wetgewing voldoen nie. Die doelwit met hierdie ondersoek is om onbehoorlike en onwettige gedrag aan korrektiewe maatreëls, soos byvoorbeeld interne dissiplinêre verhore, bloot te stel.

Deursigtigheid, verantwoording en openbare deelname is die hoofvereistes van 'n oop begrotingstelsel en moet tydens elke fase van die begrotingsproses beklemtoon word; tydens die formuleringsfase; die konsultasie met belanghebbendes; en by die goedkeuring van 'n begroting deur 'n wetgewende gesag. Die uitvoerende gesag verskaf voldoende inligting aan alle belanghebbendes gedurende die begrotingsproses ten einde te bepaal of belastings bekostigbaar vir ingesetenes is; dat voldoende hulpbronne vir die strategiese doelwitte van 'n regering-van-die dag toegeken is; en dat die beginsel van waarde vir geld te alle tye beklemtoon word. Fiskale deursigtigheid vereis die bekendmaking van alle relevante fiskale inligting op 'n tydige wyse aan belanghebbendes. 'n Regering-van-die-dag is verplig om tydige, akkurate en omvattende inligting oor sy fiskale aktiwiteite aan ingesetenes te verskaf.

'n Regering-van-die-dag moet ingesetenes inlig oor byvoorbeeld hulle regte en verpligtinge as kiesers en belastingbetalers van 'n land en hoe om toegang tot inligting vir byvoorbeeld selfverrykingsdoeleindes, soos byvoorbeeld opleidingsgeleenthede, te verkry. Die uitdaging is om inligting aan ingesetenes oor die wyses waarop hulle aan plaaslike, regionale en nasionale owerheidswerksaamhede en -besluitnemingsprosesse kan deelneem, beskikbaar te stel. Sodoende kan verseker word dat ingesetenes 'n invloed op die beleide van 'n regering-van-die-dag oor byvoorbeeld misdaad, kan uitoefen. In die volgende paragrawe word hierdie aangeleenthede in meer besonderhede toegelig.

4.2 VERTROUDMAKING VAN BELANGHEBBENDES MET OPENBARE PROGRAMME

Deursigtigheid vereis dat inligting oor owerheidswerksaamhede vir belanghebbendes toeganklik moet wees en aan hulle openbaar gemaak moet word. Ingesetenes en ander belanghebbendes, soos byvoorbeeld belangegroepes, kan nie die effektiwiteit en doeltreffendheid van owerheidswerksaamhede bepaal indien hulle nie oor voldoende inligting oor die resultate van goedgekeurde uitvoeringsprogramme beskik nie. Alle belanghebbendes moet op verskeie wyses, soos byvoorbeeld deur die media, gepubliseerde inligtingstukke en *imbizo's* (wat letterlik as “vergaderings met die gemeenskappe” vertaal kan word), op hoogte van bestaande en beplande uitvoeringsprogramme van ‘n regering-van-die-dag gehou word. Die Staatsrede (Plan van Aksie) word byvoorbeeld aan die begin van elke finansiële jaar deur die GCIS in die formaat van ‘n kleurvolle A3-pamflet gepubliseer en in bepaalde koerante (soos byvoorbeeld die Volksblad en Sondagkoerante) aan ingesetenes versprei. Die aangeleenthede ter sprake in hierdie pamflet, sluit onder meer noemenswaardige mylpale en prestasies deur die regering-van-die-dag behaal in en hoe leemtes in goedere- en dienslewering, soos byvoorbeeld die bou van nuwe klaskamers, aangespreek gaan word (GCIS: Plan van Aksie, 2005).

Ingesetenes in die Republiek van Suid-Afrika is besorg oor openbare aangeleenthede soos onder meer armoede, hoë werkloosheidsvlakke, hoë misdaadsyfers en swak dienslewering deur openbare instellings. Die regering-van-die-dag moet verseker dat voldoende inligting oor hulle uitvoeringsprogramme vir die aanspreek van byvoorbeeld armoede, openbaar gemaak word. Openbare instellings moet verseker dat inligting oor onder meer hulpbronne aangewend, personeeluitgawes aangegaan en toerusting deur hulle gedurende die afgelope finansiële jaar aangekoop, in hul jaarverslae gepubliseer word. Jaarverslae moet ook inligting bevat oor die effektiwiteit en doeltreffendheid van goedere- en dienslewering deur openbare instellings.

Instellings moet redes vir swak goedere- en dienslewering en maatreëls om te verseker dat hierdie leemtes gedurende die nuwe finansiële jaar aangespreek sal word, verskaf (Kwazulu-Natal Provincial Government, 2003).

Sekoto & Van Straaten (1999:111) verklaar dat oop en deursigtige regering verseker dat ingesetenes tot verbeterde goedere- en dienslewering kan bydra aangesien korrekte en voldoende inligting vir die evaluering van owerheidswerksaamhede beskikbaar is. Openheid in die openbare sektor behels onder meer dat:

- ❖ die publiek voldoende kennis dra van hoe besluite in die openbare sektor geneem word;
- ❖ die beginsels van die openbare besluitnemingsprosesse aan ingesetenes bekend is; en
- ❖ voldoende inligting oor openbare aangeleenthede aan die publiek beskikbaar is en sodoende versekering bied dat hulle ten volle aan die openbare besluitnemingsprosesse kan deelneem (Hunt 1995:12).

Ingevolge die **Witskrif vir Transformasie van Openbare Dienslewering** (1997:20) is dit noodsaaklik om 'n vertrouensverhouding tussen 'n regering-van-die-dag en ingesetenes te kweek deur laasnoemde in te lig oor onder meer:

- ❖ die wyse waarop die nasionale- en provinsiale owerheidsinstellings bestuur en administreer word;
- ❖ hoe effektief hierdie openbare en provinsiale instellings funksioneer, al dan nie;
- ❖ die hulpbronne wat deur hulle benut word; en

- ❖ wie in beheer van hierdie owerheidsinstellings is ten einde rekenpligtigheid af te dwing.

'n Verdere aspek wat aandag moet geniet, is die gebruik van *imbizo's* om ingesetenes op hoogte van goedgekeurde owerheidswerksaamhede te hou. Die *imbizo*-program van die Suid-Afrikaanse Regering is in 2001 geloods met die doel om nouer samewerking tussen die nasionale-, provinsiale- en regionale owerheidsvlakke aan die een kant en ingesetenes aan die ander kant teweeg te bring. Met *imbizo's* word gepoog om interaksie tussen die senior uitvoerende amptenare en ingesetenes te bevorder. Dit stel ook die Regering in staat om die goedgekeurde uitvoeringsprogramme en die vordering wat daarmee gemaak word, direk aan die ingesetenes te kommunikeer (GOVZA: *Imbizo* index page, 2003).

Tydens *imbizo's* word bepaalde vraagstukke, soos byvoorbeeld swak goedere- en dienslewering in 'n bepaalde area, struikelblokke vir die implementering van beleid(e), of die hersiening van beleidsareas (soos byvoorbeeld die regulering van rook in openbare areas) aangespreek. Die publiek kan insette lewer oor moontlike oplossings vir die uitdagings en vraagstukke ter sprake. Hierdie geleentheid bied aan die President en ander hooggeplaastes in die Regering direkte toegang tot die menings van ingesetenes oor die gehalte van goedere- en dienslewering wat deur hulle ervaar word. Kennis kan ook geneem word van die kwellinge, griewe en advies van ingesetenes oor die tempo waarteen owerheidswerksaamhede afgehandel word (GOVZA: *Imbizo* index page, 2003).

Die doel van direkte interaksie tussen die ingesetenes en 'n regering-van-die-dag, soos *imbizo's*, is derhalwe om ingesetenes in staat te stel om die effektiwiteit van 'n regering-van-die-dag in die uitvoering van sy werksaamhede te kontroleer en om stappe te neem waar daar gebrekkige goedere- en dienslewering ter sprake is. By 'n *imbizo* word byvoorbeeld vereis dat waar aangeleenthede geopper word wat nie onmiddellik opgelos kan word nie,

stelselmatig daarvan kennis geneem word en dat die relevante/ gepaste owerheidsgesag tot aksie moet oorgaan. Vir hierdie doel het die Beleiddirekoraat van die GCIS saam met die Beleidkoördinerings- en Adviseringsdiens van die President hulle gesamentlik beywer om 'n stelsel te vestig om die aangeleenthede wat geopper word so gou as moontlik aan te spreek. Die terugvoer wat tydens die fokusweke vanaf die ingesetenes verkry word, word ook deur die Beleiddirekoraat van die GCIS hersien om te verseker dat effektiewe terugvoering en opvolging van bepaalde kwessies teweeg gebring word (Trew 2002:3).

In die volgende paragrawe word maatreëls wat die Suid-Afrikaanse Regering ingestel het om ingesetenes met uitvoeringsprogramme vertrouwd te maak, onder die loep geneem.

- (i) Gedurende 1998 het die Kabinet van die Suid-Afrikaanse regering 'n inligtingstegnologie-strategie vir al drie regeringsvlakke goedgekeur. Een van die sleutelemente van hierdie strategie was om die tegnologiese kapasiteit van die Regering-van-die-dag te verbeter deur 'n aantal tegnologie-projekte te skep. 'n Verdere noodsaaklike element behels die verbetering van goedere- en dienslewering aan alle ingesetenes deur middel van openbare inligtingsterminale. Die benutting van inligtingstegnologie stel 'n regering-van-die-dag in staat om effektiewe, doeltreffende en gestandaardiseerde dienste aan ingesetenes in alle gebiede op 'n 24-uur grondslag te lewer deur onder meer openbare inligtingsterminale (PIT – Public Information Terminals) en gemeenskapsinligtingsentrums. Die resultate hiervan is 'n veel meer dinamiese interaksie tussen 'n regering-van-die-dag en die ingesetenes asook 'n aansienlike afskaling van burokratiese rompslomp. Op hierdie wyse word 'n toename in die effektiwiteit en doeltreffendheid van 'n regering-van-die-dag bereik, korrupsie en bedrog verminder en ingesetenes se toegang tot owerheidsinligting verbeter.

- (ii) 'n Inligtingsportaal genaamd "Gateway" is in werking gestel om inligting oor die goedgekeurde uitvoeringsprogramme van die Regering aan ingesetenes *via* die Internet beskikbaar te stel (mededeling: mnr. G. Zeeman, Adjunk-direkteur: Kommunikasie (GCIS), Bloemfontein: 27 Julie 2005).

- (iii) Gemeenskapsontwikkelingswerkers is in elke munisipaliteit in die Republiek van Suid-Afrika ontplooi om ingesetenes binne hulle gemeenskappe oor regeringsaangeleenthede, soos byvoorbeeld hoe toegang tot owerheidsinligting en -dienste verkry kan word, in te lig (GCIS: Plan van Aksie, 2005).

- (iv) Wetgewende instellings in die Republiek van Suid-Afrika het uitreikingsprogramme wat spesifiek ten doel het om landelike gemeenskappe te bereik, in werking gestel. Strategieë wat deur provinsiale wetgewende instellings benut word om na kleiner sentra in die provinsies uit te reik, is byvoorbeeld die reël van openbare verhore in kleiner dorpe, besoeke van wetgewende komitees aan landelike gemeenskappe en die gebruik van plaaslike- en gemeenskapsradiostasies om spesifieke gemeenskappe te bereik (De Villiers, 2001). Die doel met hierdie uitreikingsprogramme is om ingesetenes wat nie aan georganiseerde instellings behoort en dié wat nie oor genoegsame hulpbronne (byvoorbeeld geld en vervoer) beskik om inligting oor owerheidswerksaamhede te verkry nie, te bereik. Tydens die uitreikingsprogramme word werksinkels en opleidingsprogramme vir ingesetenes aangebied ten einde 'n begrip by laasgenoemdes te kweek van hoe 'n demokratiese regering funksioneer. 'n Gebrek aan kennis oor die verantwoordelikhede van die Suid-Afrikaanse Regering kan tot gebrekkige deelname deur ingesetenes aan openbare besluitneming lei.

- (v) Die wetgewende gesag hou ingesetenes verder op hoogte deur die instelling van die Nasionale Jeugparlement en Vroueparlement wat daarop gemik is om spesifieke groepe ingesetenes in die rolle en funksies van wetgewende instellings op te lei (De Villiers, 2001).

4.3 BEWERKSTELLIGING VAN OPENBARE VERANTWOORDING

Ingevolge artikel 195 van **Wet 108 van 1996** word openbare verantwoording as een van die demokratiese beginsels wat deur die Regering-van-die-dag nagestreef moet word, beklemtoon. Tradisioneel word verantwoording omskryf as die verpligting van openbare instellings/amptenare om 'n verslag te publiseer, maar volgens Gloeck (1996:9) kan openbare verantwoording as die verpligting van 'n openbare instelling beskou word om sy resultate aan openbare ondersoek bloot te lê. Openbare verantwoording bemagtig derhalwe ingesetenes om deursigtige en voortreflike regering van openbare instellings te eis. Loots (1991:201) beskou verantwoording as 'n verpligting om 'n verantwoordelikheid wat aan 'n persoon opgedra is, te verantwoord. Die afleiding kan derhalwe gemaak word dat *openbare* verantwoording die verpligting is om in die openbaar ten opsigte van bepaalde verantwoordelikhede rekenskap te gee (McCandless 1993:14). Verantwoording behels onder meer die stel van vrae deur een betrokke politieke party en die beantwoording van hierdie vrae deur die verantwoordelike, bewindhebbende politieke party.

Openbare verantwoording word deur 'n regering-van-die-dag as 'n voorvereiste vir die doeltreffende lewering van openbare goedere en dienste beskou (Paul 1991:5, soos aangehaal in Gloeck 1996:8). Volgens Ayeni (1998:1) "... the concept of accountability is often used as a basic benchmark against which systems of governments can be judged. Accountable government is deemed to be good government, and carries with it connotations of advanced democracy." Openbare verantwoording verwys verder na die verantwoordelikheid van amptenare en instellings om die openbare belang te dien, wyses waarop die

misbruik van gesag verminder kan word en strategieë om te verseker dat dié aan bewind hulle werksaamhede volgens aanvaarbare standarde uitvoer. Indien openbare instellings nie voornoemde verantwoordelikhede nakom nie, moet stappe teen hulle geneem word. Verantwoording verwys derhalwe na meer as bloot 'n taak om antwoorde aan belanghebbendes te verskaf.

Die druk vanaf ingesetenes en belanghebbendes vir voortreflike verantwoording deur openbare amptenare neem toe namate die openbare sektor die wyse van goedere- en dienslewering aan die ingesetenes verander en laasgenoemde, as belastingbetalers, meer deursigtigheid vanaf die regering-van-die-dag oor hul werksaamhede en besluite vereis. Die doelwitte wat met voortreflike verantwoording nagestreef word, sluit onder meer die volgende in, te wete:

- ❖ om die noodsaaklikheid van voortreflike resultate te beklemtoon deur onder meer prestasiemaatstawwe vir openbare amptenare vas te stel ten einde te verseker dat amptenare verslag oor hulle werksaamhede/resultate lewer en hul sodoende verplig om hul werksaamhede effektief en doeltreffend uit te voer;
- ❖ om maatreëls (reëlings) vir verantwoording meer deursigtig te maak, soos om byvoorbeeld die publiek van die Batho Pele-beginsels bewus te maak; en
- ❖ om die openbare sektor en die publiek se begrip van effektiewe en doeltreffende verantwoording te bevorder (Treasury Board of Canada, Secretariat 2002:7).

Deur die klem op resultate te plaas, word verseker dat effektiewer verantwoording oor openbare instellings se werksaamhede aan die wetgewende gesag en die publiek gelewer word. Met bonoemde doelwitte voor oë, word

gepoog om aan ingesetenes en ander belanghebbendes 'n omvattender begrip van die werksaamhede en resultate van 'n regering-van-die-dag te verskaf.

Volgens Fölscher (1999:1) is die openbare beskikbaarheid van gereelde en bruikbare, hoë kwaliteit inligting oor fiskale en begrotingsbesluite en -resultate 'n voorvereiste vir verantwoordingdoening. 'n Gebrek aan verantwoordingdoening moedig korrupsie aan, terwyl 'n gebrek aan inligting oor die gebruik van openbare hulpbronne enige poging om sanksies teen korrupsie te ondersteun, in die wiele kan ry. Fiskale deursigtigheid lê immers die grondslag vir die bepaling van voorkomende maatreëls om korrupsie teë te werk. Deursigtige begrotingspraktyke vereis 'n regeringstelsel met 'n onafhanklike, effektiewe en doeltreffende ouditstelsel en 'n interne verantwoordingdoening- en inligtingstelsel wat tydige en akkurate inligting kan verskaf (Fölscher 1999:2). Openbare verantwoording is ook op die beginsel van die soewereiniteit van ingesetenes oor die finansiering van owerheidswerksaamhede geskoei. Derhalwe is die verkose politieke ampsdraers en aangestelde openbare amptenare verplig om openbare deelname tydens besluitneming te bewerkstellig en op só 'n wyse deursigtigheid te verseker en te bevorder (Sindane 2002:18). Openbare verantwoording vereis dat inligting ten opsigte van die werksaamhede van openbare instellings (wat die begroting insluit) beskikbaar gestel moet word aan belanghebbendes en dat openbare debatte tussen ingesetenes en verkose verteenwoordigers oor hierdie inligting gevoer kan word (Malefane 2003:27).

Die volgende maatreëls kan onder meer benut word om openbare verantwoording te bevorder, te wete:

- ❖ die afdwing van waardes en norme ter sprake in die openbare sektor, soos byvoorbeeld om die openbare belang te dien, in teenstelling met die etos (winsmotief) van die private sektor;
- ❖ toeganklike openbare instellings vir die doeleindes van openbare ondersoek;

- ❖ die instandhouding van oop kommunikasiekanale deur openbare instellings ten einde ingesetenes se apatiese houding teenoor openbare aangeleenthede aan te spreek;
- ❖ die ontwerp van eksterne beheermaatreëls (nasionaal en internasionaal), soos byvoorbeeld Deursigtigheid Internasionaal - Suid-Afrika, om openbare verantwoording te bevorder;
- ❖ sensitiwiteit teenoor ingesetenes se behoeftes en reaksie deur 'n regering-van-die-dag op hierdie behoeftes;
- ❖ die bevordering van eerlikheid en integriteit in die uitvoering van die werksaamhede van openbare amptenare;
- ❖ die bevordering van buigbaarheid en aanpasbaarheid van openbare instellings en amptenare vir organisatoriese veranderinge;
- ❖ 'n hoë mate van toeganklikheid van openbare instellings vir die publiek (wat beskikbaarheid tydens kantoorure insluit);
- ❖ die kweek van toewyding aan plig en deeglikheid by openbare amptenare in hulle werksaamhede; en
- ❖ benutting van alle ander formele beheermaatreëls, soos onder meer ouditering, verslaggewing, ondersoeke, gedragskodes en die handhawing van minimum standaarde om openbare verantwoording af te dwing, te verseker en te bevorder (Cloete 1995:108-112).

Deursigtige regering en administrasie asook die publiek se reg om te weet, is basiese vereistes om voortreflike openbare verantwoording te verseker. Geheimhouding is nie bevorderlik vir openbare verantwoording nie en derhalwe

is dit noodsaaklik om die publiek op te voed oor die vereistes van 'n demokratiese bestel en die noodsaaklikheid van openbare verantwoording (Jabbara & Dwivedi 1989:29). Verantwoording is slegs moontlik waar deursigtigheid in openbare instellings aanwesig is (mededeling: mnr. A. Oosthuizen: Bloemfontein: 10 November 2005). Ingesetenes moet in staat wees om inligting oor openbare besluite, deur wie die besluite geneem is en waarom dit geneem is, te verkry. Verantwoording vervul die funksie van wigte en teenwigte vir openbare gesag en/of sosiale aangeleenthede wat die welvaart van ingesetenes mag bedreig.

4.4 INVLOED VAN DEURSIGTIGHEID OP BESLUITNEMING

Ingesetenes kan as “vennote” van 'n regering-van-die-dag in die aanspreek van openbare vraagstukke, soos byvoorbeeld die herverdeling van grond, en die ontwikkeling van doeltreffende en effektiewe langtermyn-oplossings vir openbare vraagstukke beskou word. Finale besluite oor aangeleenthede van openbare belang moet nie slegs deur leidinggewende amptenare in openbare instellings geneem word nie, maar ingesetenes moet meewerk om vraagstukke te identifiseer en strategieë te ontwikkel vir die aanspreek daarvan (Idasa: FAQ Topics – Political Governance, s.a.).

Ingesetenes, as belastingbetalers, is geregtig daarop om ingeligd te wees oor en deel te neem aan besluitneming by plaaslike, regionale en nasionale owerhede. **Wet 108 van 1996** bepaal dat ingesetenes eerstens aan openbare vergaderings mag deelneem deur hulle menings tydens die debattering van konsepwetgewing te lug; en tweedens geskrewe voorstelle/menings rakende die konsepwetgewing wat volgens hul 'n omvangryke impak op die samelewing gaan uitoefen, mag identifiseer en hul menings daaroor lug. Artikel 195 van **Wet 108 van 1996** bepaal onder meer dat soveel as moontlik ingesetenes by besluitneming oor openbare aangeleenthede betrek moet word. Deelnemende besluitneming impliseer dat ingesetenes en ander belanghebbendes vereis dat voldoende

inligting wyd versprei moet word en dat terugvoering oor hierdie inligting aan 'n regering-van-die-dag verskaf word alvorens finale besluite oor die betrokke aangeleenthede geneem word. Dit is slegs moontlik indien geheimhouding beperk word en meer openheid en deursigtigheid van owerheidswerksaamhede en –besluite beklemtoon word (Malefane 2003:20).

Onlangse uitsprake deur die Grondwetlike Hof benadruk en verseker voortrefliker deelname van ingesetenes aan beleidbepalingsprosesse in die toekoms. Ter illustrasie van deelnemende besluitneming, kan na die onlangse hofsaak wat in die Grondwetlike Hof geding het, waarby die Doctors' for Life International ook betrokke was, verwys word. Hierdie Hof het onder meer die wysigings van die **Wet op die Keuse vir die Beëindiging van Swangerskappe, 2004** (Wet 38 van 2004), ongeldig verklaar weens die gebrekkige nakoming van prosedures wat deur die Parlement bepaal is (onvoldoende deelname van en insette deur die publiek aan die beleidbepalingsproses). Op nasionale owerheidsvlak het die Nasionale Vergadering openbare verhore gereël om die wysigings met belanghebbendes te bespreek, maar die Nasionale Raad van Provinsies het daarin misluk om openbare provinsiale verhore te verseker. In sy uitspraak het die Hof na die Parlement se grondwetlike vereiste om sy aktiwiteite “met die behoorlike inagneming van verteenwoordigende en deelnemende demokrasie, verantwoording, deursigtigheid en openbare betrokkenheid uit te voer,” verwys (Seedat 2006:1).

Hierdie optrede was in stryd met die Regering se beleid van deursigtigheid en deelname (verwys na artikel 59 van **Wet 108 van 1996** wat onder meer bepaal dat die Nasionale Vergadering openbare betrokkenheid in sy wetgewende en ander prosesse moet fasiliteer); om die gemeenskap en belanghebbendes te betrek wanneer wysigings in hoofsaak finaal geformuleer is, was derhalwe ondeurdag (mededeling per e-pos: S. Seedat: Senior Grondwetlike Navorsers, Instituut vir Demokrasie in Suid-Afrika – IDASA. 15 September 2006). 'n Gevoel is onder belanghebbendes gelaat dat die wysigings aan **Wet 38 van 2004**

sonder die bydraes van die breë gemeenskap afgedwing sou word. Een van die Parlement se redes vir die versuim om provinsiale verhore te verseker, was 'n gebrek aan tyd. Die Grondwetlike Hof het egter bevind dat die wetgewende proses die vereiste van openbare deelname moes respekteer. Hierdie deelname moes nie as 'n struikelblok vir wetgewing beskou word nie, maar eerder 'n wyse moes wees om die effektiwiteit van wette wat onder meer armoede, sosiale welsyn, behuising en gesondheid insluit, bevorder (mededeling per e-pos: S. Seedat: 15 September 2006).

Om te verseker dat ingesetenes by openbare besluitneming in ag geneem word, moet die publiek inligting oor die onderwerp van bespreking (insluitende die datum en plek van openbare vergaderings) verkry, aan hierdie besprekings deelneem en voorbereid wees met geskrewe, voorgestelde wysigings indien hulle insette wil lewer.

Deursigtigheid verwys na die teenoorgestelde van privaatheid. 'n Aktiwiteit is deursigtig wanneer alle inligting daarvoor vryelik beskikbaar is. Byvoorbeeld waar die publiek tot geregshoue toegelaat word of wanneer fluktuierende pryse in die finansiële markte en aanpassings in rentekoerse in koerante gepubliseer word, word deursigtige regering bewerkstellig. Wanneer militêre owerhede byvoorbeeld hulle planne as geheim klassifiseer, is deursigtigheid afwesig. Die ideale omstandighede sou wees dat nie slegs alledaagse inligting van belang vir gemeenskappe vryelik beskikbaar moet wees nie, maar dat sover moontlik, alle openbare besluite gepubliseer moet word. Dit staan as radikale deursigtigheid bekend (Wikipedia, The Free Encyclopedia 2004:2).

Radikale deursigtigheid is 'n bestuursmetode waar bykans alle besluitneming in die openbaar uitgevoer word. Alle konsepdokumente, argumente vir en teen openbare voorstelle, besluite oor die besluitnemingsproses self en openbare finansiële besluite moet openbaar gemaak word en selfs in die argiewe toeganklik wees. Die enigste uitsonderings op volle deursigtigheid behels inligting vir persoonlike sekuriteit, soos byvoorbeeld wagwoorde ("passwords") wat benodig word om toegang tot byvoorbeeld 'n bepaalde rekenaarprogram te

verkry of sleutels wat vir fisiese toegang tot 'n kantoor/kluis benodig word (Wikipedia, The Free Encyclopedia 2004:2).

'n Gedeeltelike vorm van radikale deursigtigheid word in die Parlement aangetref waar alle besprekings tydens die sittings van die Parlement gevoer, opgeneem en gepubliseer word (Hansard dokumente) en die tekste van voorgestelde konsepwetgewing en goedgekeurde wette in beginsel ook openbare dokumente is. Die Parlement stel soveel as moontlik van die parlementêre debatte en goedgekeurde wetgewing op Internet beskikbaar ten einde dit vir ingesetenes toeganklik te maak. Wat tot kwelling strek, is dat die aanvanklike tekste van voorgestelde konsepwetgewing en die besprekings en onderhandelinge oor hierdie konsepwette in parlementêre kommissies en -komitees en tussen politieke partye selde deursigtig is. Voorts bemoelik die logiese en linguïstiese kompleksiteit van nasionale konsepwette openbare deelname (Wikipedia, The Free Encyclopedia 2004:3).

In 'n demokratiese regeringstelsel behels deursigtigheid dat ingesetenes kennis dra van besluite wat deur 'n regering-van-die-dag geneem word en wat die besluitnemingsprosesse behels. Toegang tot inligting is noodsaaklik om te bepaal hoe en of hierdie besluite deur 'n regering-van-die-dag geïmplementeer is. 'n Gebrek aan deursigtigheid gee aanleiding tot onder meer:

- ❖ ingesetenes wat, as gevolg van 'n gebrek aan inligting, nie in staat is om owerheidsaangeleenthede te monitor nie;
- ❖ besluitneming deur die wetgewende, uitvoerende en regsprekende gesag wat deur verborge agendas en/of belange verbloem word;
- ❖ 'n wetgewende gesag wat nie oor genoegsame inligting beskik om toesig oor 'n uitvoerende gesag uit te oefen nie, soos byvoorbeeld tydens vraetyd in die Parlement oor bepaalde aangeleenthede aan onderskeie ministers; en

- ❖ ingesetenes wat nie toegang tot inligting wat hulle nodig om effektief aan die besluitnemingsprosesse van die regering-van-die-dag deel te neem, verkry nie (Idasa: FAQ Topics – Accountability, s.a).

Deursigtigheid in die openbare sektor word verseker indien:

- ❖ kritieke besluitnemingsessies van die regering-van-die-dag vir bywoning deur die publiek en die media oopgestel is;
- ❖ openbare ampsbekleders verplig word om hulle belange openbaar te maak;
- ❖ die reg van die media om inligting oor owerheidswerksaamhede bekend te maak, beskerm word;
- ❖ gereelde, akkurate en gebruikersvriendelike inligting oor goedgekeurde uitvoeringsprogramme, voorstelle en beleide van 'n regering-van-die-dag beskikbaar en toeganklik vir die publiek en die media is;
- ❖ 'n uitvoerende gesag hulle plig om gereelde, toeganklike verslae oor hul werksaamhede in die openbaar beskikbaar te stel, nakom;
- ❖ daar openbare toegang tot onafhanklike ouditverslae oor 'n regering-van-die-dag se bestedingspatrone is; en
- ❖ parastatale instellings (openbare entiteite, soos byvoorbeeld Telkom) oor hulle werksaamhede en fiskale bestuur in die openbaar verantwoording doen (Idasa: FAQ Topics – Accountability, s.a).

Ingesetenes is geneig om 'n regering-van-die-dag te wantrou indien beperkte of geen inligting oor owerheidswerksaamhede en –beleide beskikbaar is nie. Mense vrees die onbekende; derhalwe is inligting en kommunikasie van uiterste

belang om begrip en verdraagsaamheid teenoor owerheidswerksaamhede by ingesetenes te verseker en te kweek (Van der Waldt 1999:161).

4.5 BEVORDERING VAN DEELNAME VAN BELANGHEBBENDES BY OPENBARE BESLUITNEMING

“One is never right when not taking part.”

As belastingbetalers, is ingesetenes daarop geregtig om oor owerheidswerksaamhede ingeligd te wees en om aan die besluite wat deur die plaaslike, regionale en nasionale owerheidsvlakke geneem word, deel te neem. Die reg op deursigtige besluitneming verskaf aan die ingesetene (belastingbetaler) twee stelle regte, te wete:

- ❖ deelname aan openbare vergaderings en om hulle belange en/of kwellinge te opper wanneer konsepwetgewing gedebatteer word; en
- ❖ om geskrewe standpunte oor konsepwetgewing, wat ‘n direkte en/of indirekte invloed en impak op hom of sy gemeenskap mag hê, in te dien (Transparency International – Romania, 2003).

Die **hart**¹ van enige demokratiese bestel is betekenisvolle, aktiewe *deelname* deur ingesetenes aan owerheidsbesluite en die **siel** van só ‘n stelsel is die vermoë van ingesetenes om *verantwoording* van openbare amptenare te eis. Openbare deelname mag individueel of kollektief, georganiseerd of spontaan, volgehou of sporadies, in vrede of gewelddadig óf wettig of onwettig plaasvind (Huntington & Nelson 1976:3, soos aangehaal in Van Niekerk **et al.** 2001:105).

Wet 108 van 1996 bepaal dat ‘n regering-van-die-dag met ingesetenes moet konsulter voordat besluite oor openbare aangeleenthede (soos byvoorbeeld

¹ Swart gedrukte woorde hierbo en in die geskrif my eie om kernaspekte te aksentueer en uit te lig.

opvoedingskwessies) geneem word. Ingesetenes moet nie slegs die geleentheid gegun word om insette oor aangeleenthede wat hulle direk of indirek raak te lewer nie; daar rus 'n onus op wetgewende en uitvoerende gesagte om die standpunte van ingesetenes ernstig op te neem en daarop te reageer (De Villiers 2001:16). In die Republiek van Suid-Afrika bepaal verskeie wette, soos byvoorbeeld **Wet 2 van 2000**, dat ingesetenes toegang tot belangrike vergaderings van byvoorbeeld openbare amptenare moet hê, regeringsdokumente kan aanvra én ontvang en insette in owerheidsbesluite kan lewer (Katz 2002:1).

Openbare deelname verwys na die betrokkenheid van ingesetenes by 'n wye reeks van administratiewe beleidbepalingsaktiwiteite van 'n regering-van-die-dag, soos byvoorbeeld om 'n bydrae te lewer by die bepaling van begrotingsprioriteite; by besluitneming oor die implementering van fisiese konstruksieprojekte (soos byvoorbeeld die bou van 'n nuwe sportstadion); by die aanspreek van bepaalde gemeenskapsbehoefes; en om 'n samehorigheidsgevoel in 'n samelewing aan te moedig (Fox & Meyer 1995:20). Volgens Brynard (1989:31, soos aangehaal in Freysen 1998:249) behels openbare deelname die besit van meer direkte beheer deur ingesetenes oor openbare besluitneming.

Verbeterde goedere- en dienslewering deur nasionale- en provinsiale owerheidsinstellings, asook instellings soos hospitale en belastingkantore, is noodsaaklik vir toekomstige ekonomiese welvaart en die sosiale ontwikkeling van 'n land (Wiskrif vir die Transformasie van Openbare Dienslewering 1997:23). Die openbare sektor benodig derhalwe die aktiewe deelname van die breër gemeenskappe, insluitende private organisasies en ingesetenes om effektiewer en doeltreffender goedere- en dienslewering te verseker. Met deelname deur ingesetenes moet gepoog word om individuele ingesetenes as trotse burgers van 'n land ("civic" bewustheid) op te voed, trots in sy dorp/stad en gemeenskap te vestig en om deelname aan die beleidbepalingsprosesse, deur insette aan beleidbepalers te lewer, te bevorder (Hanekom & Thornhill 1983:192-193).

Die deelname van ingesetenes aan owerheidsaktiwiteite behoort te alle tye voortreflik georganiseerd te wees. Kroukamp (2002:50) stel onder meer die volgende riglyne vir effektiewe deelname voor, te wete:

- ❖ Deelname moet op die laagste vlak binne 'n gemeenskap begin. Persone op grondvlak moet bewus wees van geleenthede vir deelname, soos om byvoorbeeld ingeligd te wees oor die datum, tyd en plek van 'n *imbizo* in gratis gemeenskapskoerante waar die voordele van deelname beklemtoon word.
- ❖ Deelname moet tydens al die fases van 'n spesifieke projek plaasvind. Vanaf die vroegste voorbereidingsfase tot en met die finalisering van die ontwikkelingsplanne wat die ontwerp van meganismes vir die implementering van die projek insluit, moet gepoog word om ingesetenes te betrek.
- ❖ Deelname behels veel meer as slegs die trek van 'n kruisie by die stembus of ander geïsoleerde aktiwiteite. Dit vereis van ingesetenes om aktief vir aangeleenthede wat hulle direk raak te veg en dit nie bloot aan openbare amptenare oor te laat om finale besluite daarvoor te neem nie.
- ❖ Deelnemende prosesse behels dat ingesetenes by die beheer oor goedere- en dienslewering en die toekenning van openbare hulpbronne aan die onderskeie uitvoeringsprogramme betrek moet word.
- ❖ Tydens openbare deelname moet ingesetenes op moontlike konflik tussen die verskillende belangegroepe voorbereid wees. Weens 'n tekort aan hulpbronne is dit vir 'n regering-van-die-dag onmoontlik om alle behoeftes van die ingesetenes aan te spreek en is dit vanselfsprekend dat finale besluite die een groep ingesetenes ten koste van 'n ander kan of gaan bevoordeel. Ingesetenes moet die konflik wat uit sodanige situasie mag voortvloei, kan hanteer.

'n Ernstige gebrek aan kapasiteit word deur openbare instellings ervaar ten einde geleenthede vir openbare deelname te implementeer. Daar is byvoorbeeld 'n gebrek aan geld om openbare verhore te kan adverteer en slegs enkele openbare instellings begroot vasgestelde bedrae om geleenthede vir openbare deelname mee te befonds (De Villiers, 2001). 'n Tekort aan personeel is 'n verdere faktor wat openbare instellings kortwiek in die bevordering van geleenthede vir openbare deelname. Openbare leiers behoort eerder inisiatief te neem en besluite te neem omdat die massas nie in staat is om self aksie te onderneem nie. Openbare deelname gee in die merendeel van gevalle aanleiding tot vertragings in besluitnemingsprosesse en verhoog sosiale spanning wanneer die onderskeie belanghebbendes oor bepaalde aangeleenthede waaruit hewige debatte kan voortspruit, verskil. Volgens Bekker (1996:67) is daar slegs 'n klein aantal individue in 'n samelewing, by sowel ontwikkelde as ontwikkelende gemeenskappe, wat werklik aktief aan openbare aangeleenthede deelneem. Die meerderheid van ingesetenes neem ongereeld en minimaal aan openbare vergaderings of debatte deel.

Deelname deur ingesetenes aan openbare aangeleenthede is dikwels 'n besloommernis (nuisance), duur, tydrowend, en frustrerend vir 'n regering-van-die-dag, maar om die volgende redes, uiteraard noodsaaklik:

- ❖ Openbare deelname impliseer dat ingesetenes met die betekenis van normatiewe en praktiese openbare vraagstukke soos byvoorbeeld sosiale gelykheid, burgerskap, sosiale konflik, samewerking en openbare belang, worstel. Deur deelname van ingesetenes byvoorbeeld aan verkiesings en openbare verhore te ontsê, is om die eiewaarde van 'n individu te ontken.
- ❖ Indien openbare deelname behoorlik toegepas word, is dit 'n wyse om hulpbronne en insette (energie) van die armes te mobiliseer vanaf passiewe verbruikers van dienste na "produsente" van hierdie dienste.

- ❖ Indien 'n regering-van-die-dag wil vasstel of ingesetenes met hulle goedere- en dienslewering tevrede is, kan by wyse van openbare deelname inligting, kennis en ervaring van ingesetenes deur 'n regering-van-die-dag bekom word.
- ❖ Indien ingesetenes by wyse van aktiewe deelname doeltreffende en effektiewe behoeftebevrediging bewerkstellig, bevestig dit aan ingesetenes dat hulle die noodsaaklikheid van die proses deeglik verstaan en onder die knie het (Kroukamp 2002:53).

'n Begroting is die primêre ekonomiese beleiddokument van 'n regering-van-die-dag. Daarom is deursigtigheid en deelname van alle belanghebbendes daarin van kardinale belang. Die vraag kan heel tereg gevra word hoe die ingesetenes in die begrotingsproses betrokke kan raak? Die volgende moontlikhede vir deelname in 'n begroting is moontlik, te wete:

- ❖ om besluitnemers op sentrale en plaaslike owerheidsvlakke van hulle prioriteite vir goedere- en dienslewering bewus te maak en te verseker dat wetgewers dit ernstig oorweeg wanneer finale besluite daarvoor geneem moet word (voorspraak);
- ❖ om insette tydens begrotingsbesluite te lewer, soos om byvoorbeeld na die webruimte van die tesourie te gaan en insette oor die begroting direk aan 'n minister van finansies te stuur deur byvoorbeeld op die "Tips for Trevor"-opsie te klik, of om die mate waarin 'n kiesafdeling of kiesers se behoeftes in ag geneem is in 'n bepaalde voorgestelde of goedgekeurde begroting te evalueer;
- ❖ om openbare inligting met ingesetenes te deel, soos byvoorbeeld begrotingsbedrae en prioriteite van 'n regering-van-die-dag vir 'n nuwe finansiële jaar; en

- ❖ om die uitsette/werkverrigtinge van owerheidsinstellings met vooropgestelde doelwitte te vergelyk en sodoende hulle effektiwiteit en doeltreffendheid te evalueer en om die aandag van besluitnemers op ondoeltreffende goedere- en dienslewering en die vermorsing van openbare hulpbronne in huidige/bestaande programme te identifiseer (Rubimbwa 2000:1).

Ten einde dit vir elke groep belanghebbendes moontlik te maak om bonoemde rolle te vervul, is dit noodsaaklik dat hulle met die begrotingsproses van 'n regering-van-die-dag vertrou en ingeligd moet wees oor hoe hulle 'n nuttige bydrae tot die begrotingsproses kan maak. Hiervoor is toegang tot inligting oor die begrotingsproses en die begroting self, asook oor die wette en regulasies wat by die begrotingsproses ter sprake is, hul bepaalde regte, asook ander inligting wat relevant tot besluitneming by die begroting is, van kardinale belang (Rubimbwa 2000:1).

Die volgende inisiatiewe is deur die Suid-Afrikaanse Regering onderneem om deursigtigheid en deelname aan die begrotingsproses te bevorder, te wete:

- ❖ die jaarlikse beskikbaarstelling van die inligtingsbron, “Jou Gids tot die Begroting”, wat in die elf amptelike landstale landwyd versprei word;
- ❖ die jaarlikse beskikbaarstelling van die inligtingsbron, “The Budget at a Glance”, asook uittreksels daaruit wat in nasionale en plaaslike koerante gepubliseer word waarin begrotingshoogtepunte aangespreek word;
- ❖ die beskikbaarstelling van 'n sesmaandelikse “Begrotingsprestasie-verslag” (Budget Performance Report);
- ❖ die beskikbaarstelling van 'n verslag wat werklike begrotingsprestasies vir elke sektor verskaf en waarin die sektore wat bó of onder hulle pro-rata begrotings spandeer, gespesifiseer word;

- ❖ die hou van 'n jaarlikse begrotingshersieningsvergadering op nasionale owerheidsvlak waarin die begroting in heroënskou geneem word om te bepaal waar knelpunte ondervind word en indien nodig aanpassings te maak;
- ❖ die jaarlikse nasionale begrotingswerkswinkel wat deur die President, die Kabinet, Lede van die Parlement, voorsitters van distriksrade, hoof-finansiële beamptes (ook van munisipale regerings), rekenpligtige beamptes, gemeenskapsorganisasies en ontwikkelingsvennote bygewoon word om begrotingsaangeleenthede te bespreek;
- ❖ die jaarlikse opleiding van amptenare van plaaslike regerings om hulle te skool in die voorbereiding van begrotingsvoorstelle;
- ❖ die ontwikkeling en instandhouding van 'n webruimte vir die Tesourie (Departement van Finansies);
- ❖ die publisering van die mediumtermynbegroting (“mini-begroting”) gedurende Oktober van 'n finansiële jaar;
- ❖ die opleiding van departementele personeel in kommunikasie- en bestuursvaardighede; en
- ❖ die beskikbaarstelling van begrotings van openbare instellings op laserskywe (“compact disc” – CD's) (Rubimbwa 2000:2).

Openbare verhore is die algemeenste vorm van openbare deelname wat deur die wetgewende gesag geïnisieër word. Deur openbare verhore kan openbare instellings binne 'n kort tydsbestek insette en opinies oor voorgestelde konsepreulasies en -wetgewing vanaf ingesetenes en nie-regeringsinstellings verkry. Die merendeel van wetgewende instellings in die Republiek van Suid-Afrika verseker dat openbare verhore nie slegs in die stedelike gebiede plaasvind

nie, maar ook in die kleiner, landelike gebiede. Ingesetenes word tussen vyf en een-en-twintig dae vóór die aanvang van 'n verhoor by wyse van uitnodigings, advertensies in koerante en oor radiostasies van hierdie vergadering in kennis gestel. In die praktyk ervaar ingesetenes in die onderskeie provinsies egter dat in die merendeel van gevalle kennisgewings van openbare verhore hulle nie betyds bereik nie en daar derhalwe te min tyd vir hulle gelaat word om behoorlik voor te berei (De Villiers, 2001).

Alhoewel heelwat wetgewers oor uitgebreide programme vir openbare deelname beskik, verhoed 'n aantal faktore effektiewe deelname deur ingesetenes. Politici beskou die publiek nie as 'n bron van inligting en/of hulp tydens besluitneming nie. 'n Wetgewer bied in die merendeel van gevalle min aandag aan die publiek om hulle deskundigheid en ervaring te bekom. Programme vir openbare deelname blyk geskei van die politieke agenda van 'n wetgewer te wees en konsentreer op programme vir openbare opvoeding (Gauteng Legislature: Public Education Programme, 2002). Ter illustrasie kan na die openbare opvoedingsprogram van die Gautengse Wetgewer verwys word. Die doelwit van hierdie Openbare Opvoedingsprogram is om opvoedingswerkswinkels, openbare bewustheidsveldtogte en een-tot-een besprekings/inligtingsessies in Gauteng oor die Provinsiale Wetgewer moontlik te maak en suksesvol van stapel te stuur (Gauteng Legislature: Public Education Programme, 2002).

Ingesetenes word hedendaags aangemoedig om hulleself as “kliënte” van 'n regering-van-die-dag te beskou en aan die besluitnemingsprosesse deel te neem. Die kollektiewe aard van optrede deur ingesetenes (civic action) dra by om te verseker dat die belange van ingesetenes (insluitende vroue, minderbevoorregte minderhede, persone wat konflik in die gesig staar en ander komplekse noodgevälle, soos droogte) deur openbare instellings wat beleid bepaal en hulpbronne toeken, oorweeg en in ag geneem word (USAID: Strengthen the Separation of Powers in Uganda, 2004). Dit is egter noodsaaklik dat ingesetenes hulle “burgerlike verpligtinge”, wat primêr op gehoorsaamheid

aan die reg en aanvaarding van die afdwinging daarvan dui, sal nakom (Freysen 1998:247). Effektiewe openbare deelname behels dat 'n regering-van-die-dag én die ingesetenes toegewyd moet wees aan opvoedingsgeleentede, die verskaffing van inligting en bewerkstelling van uitreikprogramme wat daarop gemik is om inligting aan ingesetenes te verskaf en toegang tot openbare instellings te verseker in die effektiewe en doeltreffende lewering van openbare goedere en dienste.

4.6 BEWERKSTELLING VAN GROTER VERTROUE IN 'N REGERING-VAN-DIE-DAG

Openbare amptenare wat besluite in geheimhouding neem en/of hulpbronne in geheimhouding aan openbare instellings toeken, verbloem hulle aktiwiteite vir ingesetenes en belemmer deursigtige regering. Hierdie geheimhouding deur openbare amptenare bevorder eerstens wantroue en apatie van ingesetenes in en teenoor owerheidswerksaamhede; en lei tweedens tot die marginalisering van ingesetenes wat hulle onbetrokkenheid in openbare aangeleentede versterk. Wette wat 'n oop regering waarborg en meganismes vir die aanspreek van onetiese optrede en/of besluite van openbare amptenare is van nul en gener waarde indien ingesetenes apaties en sinies teenoor 'n regering-van-die-dag staan; wette wat 'n oop regering waarborg; en meganismes vir die aanspreek van onetiese optrede en/of -besluite van openbare amptenare. Ingesetenes moet derhalwe opgevoed word oor hulle regte op toegang tot inligting en die verantwoordelikhede wat hiermee gepaard gaan (Bartle 2003:2). Volgens Van Niekerk **et al.** (2001:105) verwys deursigtigheid na die beskikbaarheid van inligting oor owerheidstransaksies en werksaamhede aan ingesetenes en die openheid van openbare besluitnemingsprosesse wat 'n noodsaaklike element is om betrokke en aktiewe gemeenskappe te bevorder.

Gedurende 'n onderhoud met mnr. Mbeki, wat slegs 'n paar maande nadat die ANC in 1994 aan bewind gekom het, gevoer is, is aan hom gevra watter stappe

deur die Regering-van-die-dag geneem gaan word om 'n beleid van deursigtigheid te verseker. Sy antwoord hierop was dat:

- ❖ gedurende die proses van beleidbepaling soveel belanghebbendes as moontlik betrek moet word, soos byvoorbeeld wanneer veranderinge in die landbou-sektor bespreek word, alle landbou-unies sover moontlik in die proses betrek moet word;
- ❖ die Parlement by gesprekke oor beleidbepaling betrokke moet wees, selfs voordat 'n konsepwet ter tafel gelê word;
- ❖ tydens die formulering van wetgewing daar met alle belanghebbendes gekonsulteer moet word en die Regering-van-die-dag moet verseker dat die land as 'n geheel oor die betrokke wetgewing ingelig word. Selfs indien 'n betrokke konsepwet slegs op 'n bepaalde belangegroep direk betrekking het, soos byvoorbeeld 'n konsepwet op landbou wat meer relevant vir landbou-werkersunies, landboukundige kredietinstellings en boere is, dit steeds noodsaaklik is om die publiek in geheel daarvan in kennis te stel wat die implikasies van hierdie wet gaan teweeg bring. Voornoemde is van kardinale belang om deursigtigheid tydens beleidbepalingsprosesse te verseker;
- ❖ die media die verantwoordelikheid het om die publiek ingelid te hou, soos byvoorbeeld om 'n vereenvoudigde weergawe van 'n konsepwet wat ter tafel gelê word, aan ingesetenes beskikbaar te stel (dit verhoog die bekwaamheid van ingesetenes om insette tydens beleidbepaling te lewer); en
- ❖ daar verseker word dat ingesetenes die vrymoedigheid het om tot die debatte wat in wetgewende instellings gevoer word, by te dra; om besluitnemers te kritiseer; en die reg het om radikaal van die Regering-van-die-dag te verskil (Mbeki 1994:6-8).

Bonoemde bring mee dat ingesetenes op hoogte van owerheidsaangeleenthede moet bly en bemagtig word om kwaliteit bydraes tot openbare besluitneming te lewer. Die beskikbaarheid van inligting en toeganklikheid tot openbare instellings behoort groter vertrouwe by die publiek in die vermoë van 'n regering-van-die-dag om voortreflike goedere- en dienslewering te bewerkstellig, teweeg te bring.

Die Plan van Aksie wat aan die begin van elke finansiële jaar deur President Mbeki in sy Staatsrede bekendgestel word, bied inligting oor die belangrikste aangeleenthede, soos byvoorbeeld die ekonomie, maatskaplike dienste en prestasies wat met programme behaal is, inligting oor die vorige jaar se werksaamhede en 'n uiteensetting van aktiwiteite wat gedurende die bepaalde jaar onderneem gaan word. Hierdie publikasie is ook op die Regering se webtuiste, www.gov.za, beskikbaar (GCIS: Plan van Aksie, 2005). Die Plan van Aksie maak dit vir die publiek moontlik om 'n vereenvoudigde, dog gedetailleerde uiteensetting van Regeringsdoelwitte vir die spesifieke finansiële jaar te bestudeer en verantwoording van openbare instellings oor die bereiking daarvan moontlik te maak.

'n Deursigtige en aanspreeklike regering is voorts ook noodsaaklik om die vertrouwe van internasionale gemeenskappe in 'n regering-van-die-dag te versterk. In die Republiek van Suid-Afrika, as 'n ontwikkelende land, moet deur middel van onder meer voldoende openbare verantwoording aan internasionale gemeenskappe, voortgesette ontwikkelingshulp verseker. Oganisasies wat noodsaaklike beleggingslenings en plaaslike en internasionale ontwikkelingshulp verleen, soos byvoorbeeld die Wêreldbank, wil ingeligd bly oor die wyse waarop hulle geld bestee word (Gloeck 1996:8). Volgens Paul (1991:i) is die Wêreldbank byvoorbeeld besorg oor effektiewe regering en openbare verantwoording deur lenerlande, aangesien rekenpligtigheid 'n voorvereiste vir die sukses van die Wêreldbank se beleggingslenings en aanverwante bystandsprogramme is.

4.7 BEVORDERING VAN MAKRO-EKONOMIESE GROEI EN FISKALE STABILITEIT

Fiskale deursigtigheid word deur internasionale instellings as 'n positiewe ontwikkeling en 'n noodsaaklike voorwaarde vir voortreflike ekonomiese beleide beskou. Hoewel daar nie onteenseglik bewys kan word dat fiskale deursigtigheid tot beter beleiduitkomste lei nie, kan heelwat bewyse wel geïdentifiseer word wat daarop dui dat deursigtigheid inderdaad van regerings vereis dat hulle handeling in die openbaar uitgevoer word; fiskale dissipline bewerkstellig word; en openbare hulpbrontoekenning verbeter word. Fiskale deursigtigheid behels egter nie slegs die bereiking of nie-bereiking van doelwitte nie. Volle deursigtigheid behels ook inligting oor die openbaarmaking om die redes vir die spesifieke doelwitte aangepas moes word, die aannames van voorspellings wat benut word in die ontwikkeling van spesifieke doelwitte asook die redes vir die wyses waarop resultate behaal is (Kopits & Craig 1998:10).

Volgens Fölscher & Krafchik (1999:5, soos aangehaal in Rubimbwa 2000:1), verwys deursigtigheid in 'n begroting na "... the availability, breadth, quality, timeliness and, usefulness of information on fiscal issues, institutional processes and roles." Die begrip "begrotingsdeursigtigheid" omvat 'n etos van finansiële besluitneming en impliseer 'n geleentheid vir belanghebbendes om insette in die begrotingsproses te lewer, in teenstelling met begrotingsbesluite en handeling wat agter 'n ondeursigtige gordyn geneem word.

Voortreflike fiskale bestuur behels bepaalde fundamentele aspekte, te wete owerheidsfinansies wat op 'n stewige grondslag gefundeer is, beheer oor die skuldvas van 'n regering-van-die-dag en doeltreffende fiskale beleide oor onder meer belastingtariewe. Fiskale deursigtigheid verwys na die openheid oor onder meer die organisatoriese samestelling en funksies van openbare instellings, die doelwitte (intentions) met die fiskale beleid, die samestelling van openbare begrotings en ekonomiese vooruitskattings van openbare instellings. Fiskale

deursigtigheid verseker dat die publiek voldoende ingeligd is om aktief aan openbare debatte deel te kan neem en 'n regering-van-die-dag meer aanspreeklik vir die ontwerp en implementering van hulle fiskale beleide is (Potter 1999:4).

Dit is noodsaaklik dat 'n regering-van-die-dag omvattende, betroubare en verstaanbare inligting oor sy fiskale aktiwiteite aan ingesetenes en ander belanghebbendes beskikbaar stel. Die begrotingsproses moet vir die publiek oop wees en ingesetenes moet verantwoording oor die resultate wat met openbare fondse bereik is, van die wetgewende gesag kan afdwing. 'n Regering-van-die-dag moet daarop bedag wees om nie aansienlike administratiewe hulpbronne in die voorbereiding van 'n begroting te belê en met die implementering daarvan te vind dat dit onuitvoerbaar is aangesien dit op onrealistiese inkomstevoorspellings gebaseer is nie (telefoniese mededeling: mnr N. Kunene: Direktoraat: Begrotingsbestuur, Vrystaatse Tesourie. Bloemfontein: 12 Junie 2006).

Die tydige publikasie van begrotingsdokumente volgens 'n gestandaardiseerde formaat stel ingesetenes en ander belanghebbendes in staat om openbare doelwitte (goedgekeurde uitvoeringsprogramme) te evalueer en om dissipline oor owerheidswerksaamhede uit te oefen deur verantwoording af te dwing (Kopits & Craig 1998:13). Soos reeds in 'n vorige hoofstuk verklaar (kyk bladsye 19-21), word die noodsaaklike rol van deursigtigheid in die bevordering van voortreflike regering wyd erken. Ten spyte van die inherente ingewikkeldheid om die verband tussen deursigtigheid aan die een kant en fiskale dissipline en ekonomiese prestasie aan die ander kant te bewys, kan die stelling gemaak word dat fiskale deursigtigheid tot makro-ekonomiese stabiliteit en die doeltreffendheid, regverdigheid en toenemende geloofwaardigheid van 'n regering-van-die-dag bydra (Kopits & Craig 1998:13).

Deursigtigheid in owerheidswerksaamhede verhoog die politieke risiko van nie-volhoubare beleide, terwyl 'n gebrek aan deursigtigheid veroorsaak dat fiskale verkwisting vir 'n geruime tydperk ongemerk kan voortgaan. 'n Deursigtige openbare finansiële rekeningkundige stelsel stel belanghebbendes byvoorbeeld in staat om die werklike resultate van 'n regering-van-die-dag te bepaal en dit met die beplande finansiële werksaamhede te vergelyk (Kopits & Craig 1998:2). Fiskale deursigtigheid (insluitende byvoorbeeld oop verkrygingspraktyke (procurement) fasiliteer nie slegs die bereiking van basiese makro-ekonomiese beleidsdoelwitte nie, maar verhoog ook die produktiwiteit wat met openbare geld behaal word.

Deursigtige regering is noodsaaklik vir 'n land se ekonomie aangesien dit die verbeterde toedeling van openbare hulpbronne teweeg bring, doeltreffendheid van goedere- en dienslewering verbeter en die vooruitsigte op ekonomiese groei bevorder. Die bekendmaking van finansiële inligting verseker dat geld vir die befondsing van hoë-prioriteit openbare programme aangewend word en verseker derhalwe doeltreffende goedere- en dienslewering (Viswanath & Kaufmann 1999:5). Die bekendstelling van die mediumtermyn-begrotingsraamwerke en implementering van **Wet 1 van 1999** wat deursigtigheid en verantwoording aan die publiek oor begrotingsaangeleenthede verseker en bevorder, het aanleiding tot beter kwaliteit goedere- en dienslewering en die herstel van die geloofwaardigheid van die Regering by ingesetenes en oorsese beleggers bygedra. Geen goedere- en dienslewering is moontlik sonder verantwoording en geen verantwoording is moontlik sonder oorsig/toesig oor openbare instellings nie (95th Report of the Standing Committee on Public Accounts 2003:2).

Die volgende aspekte dien as 'n samevatting van voortreflike praktyke vir institusionele deursigtigheid wat makro-ekonomiese stabiliteit bevorder en groter vertrouwe in owerheidswerksaamhede bewerkstellig, te wete:

- ❖ gedetailleerde openbare verklarings oor fiskale doelwitte en -prioriteite in die konsepbegroting (“mini-begroting” wat gedurende Oktober van ‘n finansiële jaar deur die Minister van Finansies aangekondig word);
- ❖ die voer van openbare debatte in die wetgewende gesag oor owerheidsaangeleenthede voordat programme goedgekeur word;
- ❖ die deursigtige uitvoering van goedgekeurde owerheidsprogramme en voldoende beheer oor onder meer aankope in die openbare sektor (streng toepassing van tenderprosedures) ;
- ❖ die bekendmaking van die resultate van owerheidswerksaamhede en finansiële oudits van die Ouditeur-generaal ten einde verantwoording af te dwing;
- ❖ die heffing van verskillende soorte belastinge wat by wyse van ‘n statutêre basis onderlê en ingesetenes wat hieroor opgevoed en ingelig word;
- ❖ die beskikbaarstelling van inligting oor die administratiewe prosedures oor byvoorbeeld die indiening van belastingopgawes; belastingbetalersregte en verpligtinge; en die gedragskodes van belastingbeamptes;
- ❖ die bekendmaking van onder meer rentekoerse en hoe die regering-van-die-dag sy tekorte in die begroting gaan aanspreek; en
- ❖ verstaanbare finansiële wette en streng beheer oor die implementering daarvan (Kopits & Craig 1998:9).

Fiskale ontwikkelings, soos onder meer die stel van fiskale doelwitte en die terugvoer oor resultate gemeet aan die vooropgestelde doelwitte, moet nie in

isolasie van die algehele vraag na deursigtigheid in die aktiwiteite van 'n regering-van-die-dag beskou word nie. Deursigtigheid in owerheidswerksaamhede word toenemend as 'n belangrike voorvereiste vir voortreflike regering en volhoubare ekonomiese groei beskou. Dit is ook 'n belangrike aspek vir die behoud van vertroue in 'n regering-van-die-dag en volgehoue steun vir 'n demokratiese bestel (ANON [Mixed signals on government information] 2001:2).

4.8 VOORKOMING VAN KORRUPSIE IN DIE OPENBARE SEKTOR

Die aanspreek van korrupsie word hedendaags in die meeste lande as 'n dringende aangeleentheid beskou, aangesien dit sosiaal en ekonomies nadelig vir die bereiking van die doelwitte van 'n regering-van-die-dag mag wees (The TI Source Book, s.a.). Koerantberigte wat bykans daagliks oor voorvalle van korrupsie in die openbare- en private sektore verskyn, toon onomwonde dat korrupsie aan die toeneem is en dat dit nie 'n uitsluitlike vraagstuk van ontwikkelende lande is nie. Korrupsie kan verskeie vorme aanneem, soos byvoorbeeld die misbruik van gesag om óf ander persone te manipuleer en te beheer óf jouself en/of jou familie en vriende deur nepotisme te verryk (Camerer 1997:3).

In eenvoudige terme omskryf, is korrupsie die misbruik van openbare gesag vir private gewin (The TI Sourcebook, s.a.). Daar is egter verskeie definisies en verklarings van die begrip korrupsie. Ingevolge artikel 1 van die **Wet op die Voorkoming en Bekamping van Korrupte Aktiwiteite, 2004** (Wet 12 van 2004), sal 'n persoon geag skuldig te wees aan korrupsie wanneer hy met korrupte bedoelings enige geskenk(e) as beloning of aansporing vir homself of enige ander persoon aanvaar, verkry of instem om dit te aanvaar met die doel om die party wat die aansporing aanbied, te bevoordeel of te benadeel. Selfs 'n persoon wat op korrupte wyse geskenke gee of vanaf 'n ander party as 'n

beloning of aansporing vir die lewering van goedere en of dienste namens en ten gunste van die betrokke party te aanvaar, sal geag skuldig te wees aan korrupsie (Wet 12 van 2004: artikel 1).

Korrupsie behels die gedrag van openbare amptenare, hetsy politici of beamptes, wat hulleself of vriende en/of familie na aan hul, onbehoorlik en onregmatig bevoordeel deur die misbruik van openbare gesag. Volgens Gildenhuys (1993:22) lei 'n gebrek aan deursigtigheid tot die konsentrasie van gesag in 'n regering-van-die-dag wat daartoe bydra dat administratiewe handeling geleidelikerwys minder aan wetlike en politieke beheer onderwerp word en uiteraard korrupsie in 'n groot mate bevorder.

'n Korrupte handeling behels die uitvoering van openbare werksaamhede vir eie gewin en is inherent ondemokraties van aard aangesien die behoeftes van ingesetenes nie voldoende aangespreek word nie. Voorvalle van korrupsie in die openbare sektor skaad ingesetenes se vertroue in 'n demokratiese bestel om voortreflike goedere- en dienslewering te kan bewerkstellig. Demokratiese regerings wat gereelde verkiesings, aktiewe en voortreflik georganiseerde opposisiepartye, onafhanklike wetgewende- en regsprekende gesag, 'n vry media en die vryheid van uitdrukking handhaaf, kan voldoende beheer oor die omvang en frekwensie van korrupsie in owerheidswerksaamhede uitoefen. Regeringsleiers is verplig om voortrefliker verantwoording oor owerheidswerksaamhede te verseker, aangesien ingesetenes en kiesers oop en demokratiese regering, wat binne 'n inligtingryke en meer deursigtige omgewing funksioneer, vereis (Camerer 1997:5).

Ongeag die oorsake van korrupsie, verhinder dit die effektiewe en doeltreffende uitvoering van goedgekeurde openbare programme en benadeel dit gevolglik die lewens van ingesetenes op verskeie wyses (Fantaye 2003:171). Die noodsaaklikste aspek in die benadering tot die bekamping van korrupsie in die openbare sektor is die politieke wil van die nasionale regeringsleiers en

instellings om byvoorbeeld die bewustheid van die koste van korrupsie by ingesetenes en openbare amptenare te verhoog, voortreflike regering en deursigtige administrasie te bevorder en die regstelsel te versterk. Verdere hulpmiddels vir die voorkoming van korrupsie behels die verpligting van openbare amptenare om hulle bates vóór die aanvaarding van hulle poste te verklaar; die afdwing van gedragskodes by openbare instellings; en die bewerkstelling van deursigtige finansiële bestuur- en beheerstelsels (Fantaye 2003:174-175).

Korrupte aktiwiteite kan in twee primêre kategorieë verdeel word, te wete:

- ❖ geringe (“petty”) korrupsie, soos byvoorbeeld waar relatief klein omkoopbedrae aangebied word om goedere- en dienslewering te verseker, hetsy volgens die reël (byvoorbeeld gesondheidsorg in ‘n openbare hospitaal) óf in teenstelling met die reël (byvoorbeeld die uitbetaling van pensioengeld aan ‘n ingesetene wat nie daarvoor kwalifiseer nie); en
- ❖ omvangryke (“grand”) korrupsie, soos byvoorbeeld waar aansienlike omkoopbedrae en kommissies aangebied of betaal word deur individue of besighede in hulle soeke na openbare kontrakte (byvoorbeeld kontrakte vir die bou van ‘n nuwe hospitaal) (Van Vuuren 2004:73).

Die kenmerke van korrupsie behels onder meer die volgende:

- ❖ die misbruik van openbare vertroue;
- ❖ die misbruik van gesag en die skending van openbare verantwoordelikheid;
- ❖ die opoffering van openbare belang vir eie gewin; en
- ❖ die obstruksie van wetstoepassing (Gildenhuys 1993:45).

Volgens Esterhuysen (1998:25) het regter Squires van die Hooggeregshof in Durban korrupsie en bedrog as 'n "kanker" bestempel wat die (morele) kern van die land wegvreet en die opmerking gemaak dat die "plundering" van die openbare beursie deur sommige amptenare as 'n byvoordeel en nie as 'n misdadigheid beskou word nie. 'n Mate van korrupsie in openbare instellings is onafwendbaar. Die vraag is egter hoe korrupte handeling beperk kan word. Ernstige en doeltreffende optrede deur die staat teen korrupte verteenwoordigers en amptenare asook die afdwing van deursigtigheid en verantwoording, is noodsaaklike vertrekpunte om korrupsie teë te werk.

Die gevolge van korrupsie vir 'n land se ekonomie sluit onder meer die volgende in, te wete:

- ❖ bedreigde ekonomiese groei, sosiale ontwikkeling en 'n verlaagde nasionale moraal;
- ❖ belemmering van ekonomiese doeltreffendheid en effektiwiteit;
- ❖ verwronge toedeling van openbare hulpbronne met die gevolg dat die kostes van goedere en dienste skerp styg;
- ❖ ontmoediging van buitelandse beleggers om in 'n land te belê;
- ❖ herkanalisering van skaars openbare hulpbronne na lae-prioriteit owerheidsprogramme wat daartoe lei dat fundamentele behoeftes van ingesetenes soos byvoorbeeld voedsel, gesondheid en opvoeding, nie voldoende aangespreek word nie; en
- ❖ verhoogde waarskynlikheid dat ander wandade gepleeg kan word (Camerer 1997:6).

In die politieke arena ondermyn korrupsie demokratiese en voortreflike regering; soos byvoorbeeld korrupsie tydens verkiesings of in wetgewende instellings wat tot beperkte verantwoording deur openbare amptenare en beperkte verteenwoordiging van ingesetenes in beleidbepaling aanleiding gee. Korrupsie in die regsprekende gesag verhoed die effektiewe beoefening van die “rule of law” en korrupsie in openbare administrasie lei tot die ondoeltreffende verskaffing van goedere en dienste aan ingesetenes (USAID: Democracy & Governance 2003:1).

Die volgende voorvalle van korrupsie op die verskillende owerheidsvlakke in die Republiek van Suid-Afrika verskaf ‘n begrip van die verpletterende gevolge daarvan vir ‘n land, te wete:

- ❖ oortredings van **Wet 1 van 1999** het tot aanklagtes van finansiële wangedrag teen 434 openbare amptenare gelei wat ‘n verlies van ten minste R4 miljoen aan die einde van die 2002-finansiële jaar vir die Suid-Afrikaanse Regering verteenwoordig het (Rosser 2000:1);
- ❖ ‘n ontwikkelaar in die Gauteng Provinsie wat met ‘n beampte van die Departement van Behuising saamgewerk het, het suksesvol getender vir die bou van huise in 17 woonbuurtes in Soweto. Deur die benutting van fiktiewe begunstigdes om subsidies vanaf die staat te eis op onbeboude erwe en deur die toekenning van subsidies aan fiktiewe eisers, het die Gautengse provinsiale regering R400 miljoen verloor; voldoende geld om 22 000 laekoste huise te kon bou (Van Vuuren 2004:75); en
- ❖ op plaaslike owerheidsvlak het ‘n waarnemende direkteur van finansies van die Mafikeng Munisipaliteit sy tersiêre kwalifikasies vervals. Hy het slegs graad 10 behaal waar hy aangedui het dat hy oor naskoolse kwalifikasies beskik en het ‘n salaris van ongeveer R400 000 vir ‘n termyn van 20 maande

verdien terwyl dit aansienlik minder moes gewees het (Sowetan, 15 June 2005).

Korrupsie in die openbare sektor het 'n nadelige invloed op die politieke stabiliteit en ekonomiese groei van 'n land. Voorts ondermyn korrupsie die regsgeldigheid (legitimiteit) van 'n regering-van-die-dag, verswak die institusionele kapasiteit van openbare instellings en verlaag openbare vertrouwe in owerheidswerksaamhede (Rosser 2000:1).

Instellings wat tans in die Republiek van Suid-Afrika vir die bekamping van korrupsie bestaan, is onder meer die Suid-Afrikaanse Polisiediens, die Kantoor vir Ernstige Ekonomiese Oortredings (OSEO), Hoofstuk 9-instellings (soos byvoorbeeld die Openbare Beskermer), die Ouditeur-generaal, Kommissies van Ondersoek, die Spesiale Ondersoekkeenheid, gedragskodes, en nie-regeringsorganisasies.

Ten einde die aangeleentheid van korrupte praktyke en administratiewe chaos in verkrygingsbestuur (procurement) aan te spreek, moet deelname deur ingesetenes en deursigtigheid in die verkrygingsproses (aankoopproses) en kontraktering, bevorder word. Die stad Morón in Kuba het openbare verhore en integriteits-samewerkingsooreenkomste (pacts) in werking gestel om hierdie vraagstuk aan te spreek. Die openbare verhore was daarop gemik om die verantwoordelike gesag by die verhore te versoek om hulle doelwitte en voorstelle oor die beplande terme van die kontrakte vir alle belanghebbendes op die tafel te plaas. Die integriteits-samewerkingsooreenkoms was daarop gemik dat 'n regering-van-die-dag en potensiële bidders (tenderaars/kontraakteurs) gesamentlike beheer oor die betaling van omkoopgeld moes uitoefen (Naidoo 2006:20). Die noodsaaklikste elemente van hierdie samewerkingsooreenkoms het onder meer die volgende behels:

- ❖ 'n formele en vrywillige toegewydheid deur kontrakteurs/tenderaars om aan geen omkoperij deel te neem nie en om enige oortredings van ander kontrakteurs/tenderaars aan te meld;
- ❖ bewerkstelling van 'n groter toegewydheid om die volle deursigtigheid van dokumente te waarborg en redes vir die keuse van die suksesvolle kontrakteur/tenderaar te verskaf;
- ❖ bewerkstelling van groter toewyding deur die burgemeester, namens al die amptenare in sy kantoor, om nie enige omkoopgelde te aanvaar of te vereis nie; en
- ❖ toepassing van swaar sanksies/strawwe teen amptenare of kontrakteurs/tenderaars wat die toewyding aan geen omkoperij oortree (Naidoo 2006:20-21).

Deursigtigheid Internasionaal - Suid-Afrika (TISA – Transparency International South Africa) het in die westelike area van Gauteng en in Kwazulu-Natal integriteitsnetwerke tot stand gebring om korrupsie teë te werk (telefoniese mededeling: mnr. S. Schaefer: Transparency International – South Africa: Johannesburg. 14 Oktober 2006). Hierdie netwerke bestaan uit 'n klein groepie belanghebbendes wat nouliks by die die bekamping van korrupsie in hulle streke betrokke wil raak. Die eerste projek gaan vroeg in Desember 2006 in Gauteng onderneem word ten einde ingesetenes in die informele nedersettings (“townships”) deur middel van drama/toneelstukke oor die gevolge van korrupsie in te lig en op te voed.

Die voorkoming van korrupsie behels onder meer die skep en toepassing van etiese norme, die bevordering van deursigtigheid en die uitskakeling van prosedures wat moontlik ruimte vir korrupsie laat (Koskinen 2003:1). Enige

pogings om korrupsie te beveg, is van geen waarde indien deursigtigheid nie in alle fasette van 'n regering-van-die-dag beoefen word nie.

Ingesetenes moet nie geïntimideer word indien hulle samesprekings wil voer ten einde voorstelle te maak vir die aanspreek van korrupsie nie. Ingesetenes moet vry voel om in hulle gemeenskappe en by hul werkplekke debat te voer oor enige korrupte praktyke wat deur 'n regering-van-die-dag beoefen word. Briewe vanaf ingesetenes aan nasionale en plaaslike koerante met konstruktiewe voorstelle vir die verbetering van goedere- en dienslewering, kan op die begin van positiewe veranderinge in owerheidswerksaamhede dui (Swart 2004:2). 'n Verdere metode vir die bekamping van korrupsie in openbare instellings is om "integriteitsirkels" met kollegas wat dieselfde sentiment oor korrupsie deel, te vorm. Elke lid van die "integriteitsirkeel" moet onderneem om nie in korrupte aktiwiteite betrokke te raak nie en ander lede te ondersteun in die bevegting van korrupsie. Openbare amptenare kan ook hulle kantore as "korrupsievrye-sones" verklaar en kollegas in ander instellings aanmoedig om dieselfde te doen. Deur 'n saadjie van integriteit in openbare instellings te plant, kan die voorkoms van korrupte aktiwiteite teengewerk word (Swart 2004:3).

Deursigtigheid is afwesig in 'n korrupte regeringstelsel omdat 'n korrupte regering-van-die-dag slegs kan oorleef indien ingesetenes toegang tot inligting oor hoe en waarom besluite wat hulle lewens raak, geneem is, geweier word of inligting oor waarom bates wat deur regeringsleiers besit word nie in verhouding met amptenare se amptelike salarisse en byvoordele is nie (Manyarara 1999:3). Ingesetenes eis verantwoording van hulle verkose verteenwoordigers ten opsigte van byvoorbeeld die doeltreffende en effektiewe aanwending van hul belastingbydraes. Dit is byvoorbeeld vir ingesetenes onaanvaarbaar dat die heffing wat hulle vir die instandhouding van paaie op elke liter brandstof betaal, vir die befondsing van verkiesingsveldtogte aangewend word (Swart 2004:1).

Die bevordering van voortreflike regering behels 'n veldtog teen korrupsie, aangesien wanadministrasie, verkwisting van skaars openbare hulpbronne en korrupsie die hoofstruikelblokke vir ontwikkeling is. Hoe skaarser hulpbronne is, hoe noodsaakliker is dit dat ingesetenes se ekonomiese en sosiale behoeftes prioriteit moet geniet wanneer hulpbronne vir programme toegeken word. Die aanwending van skaars hulpbronne vir lae-prioriteit doelwitte, soos byvoorbeeld oormatige uitgawes op militêre wapentuig in plaas van basiese ontwikkelingsprioriteite, soos byvoorbeeld opvoeding en gesondheid, dui op 'n inbreuk op ingesetenes se ekonomiese en sosiale regte (Frisch 2000:24). Die afleiding kan derhalwe gemaak word dat diegene wat teen korrupsie veg ook vir voortreflike ontwikkeling in 'n land veg. Die gevolge van korrupsie vir ontwikkeling behels onder meer dat die pryse van goedere en dienste verhoog, terwyl die kwaliteit van goedere- en dienslewering verlaag; dat die moraal van ingesetenes ondermyn word; dat beleggers afgeskrik word; en dat buitelandse hulp afgeskaal word (Frisch 2000:24).

Korrupsie is veral te bespeur in lande met swak wetlike instellings, vae en ingewikkelde wetgewing en oormatige diskresionêre gesag op die onderskeie owerheidsvlakke. Dit is noodsaaklik om die publiek van korrupsie en die gevolge daarvan vir gemeenskappe bewus te maak. 'n Onafhanklike en sterk media wat in etiese verslaggewing en ondersoekende (investigative) joernalistieke tegnieke opgelei is, kan die risiko's van blootstelling vir korrupte amptenare verhoog en ook die publiek oor die kostes van korrupsie opvoed. 'n Gebrek aan deursigtigheid en verantwoording deur openbare instellings lei tot hoë vlakke van korrupsie (The TI Source book, s.a.). Deursigtigheid en rekenpligtigheid is die antitese (in teenstelling met) van korrupsie.

Tydens die tweede Nasionale Anti-Korrupsie Spitsberaad wat deur die Nasionale Anti-Korrupsie Forum aangebied is, het afgevaardigdes van verskeie sektore in die Republiek van Suid-Afrika die volgende voorstelle/resolusies aanvaar, te wete:

(a) **Etiek, bewustheid en voorkoming**, met verwysing na onder meer:

- ❖ die bevordering van leierskap wat aan 'n kultuur van integriteit toegewy is;
- ❖ toewyding aan 'n voortreflike kultuur van deursigtigheid en verantwoording; en
- ❖ opleiding in etiek in alle sektore, insluitende skoolkurrikula.

(b) **Bekamping** van korrupsie, met verwysing na onder meer:

- ❖ voortreflike koördinasie tussen verskeie instellings wat vir die bekamping van korrupsie verantwoordelik is; en
- ❖ om die kapasiteit vir die implementering van anti-korrupsie wetgewing, veral op provinsiale- en plaaslike owerheidsvlakke, te versterk.

(c) **Toesig/oorsig, deursigtigheid en verantwoording**, met verwysing na onder meer:

- ❖ die skepping van 'n gesamentlike navorsingsinisiatief om te bepaal of die resolusies wat met betrekking tot korrupsie deur die Parlement en sy komitees geneem is deur die Uitvoerende gesag geïmplementeer is; en
- ❖ om die Finansiële Openbaarmaking (Disclosure) Raamwerk uit te brei ten einde senior-bestuur in die plaaslike regerings, parastatale instellings en ander openbare amptenare met aangewese verantwoordelikhede in verkrygingsbestuur in te sluit.

(d) **Nasionale Anti-korrupsie Forum (NAF)**, met verwysing na onder meer:

- ❖ die omskepping van die resolusies van die Konferensie in 'n plan van aksie van die NAF;
- ❖ taakspanne moet deur die NAF tot stand gebring word om bonoemde aksieplan te implementeer; en
- ❖ 'n nasionale opvoedingsveldtog sal deur die NAF gekoördineer word om verklikking ("whistle blowing") en die aanmelding van korrupsie in alle sektore te bevorder (Transparency South Africa, Programme of Action 2006: 5-6).

Die Suid-Afrikaanse regering-van-die-dag onderneem derhalwe om korrupsie op onder meer die volgende wyses te bekamp, te wete:

- ❖ die publisering en ondersteuning van 'n swartlys van besighede, organisasies en individue wat by korrupsie en onetiese gedrag betrokke was en skuldig bevind is;
- ❖ die bewerkstelling van 'n Nasionale Anti-korrupsie Blitslyn ("Hotline") om die aanmelding van korrupte praktyke in alle sektore te fasiliteer;
- ❖ die bewerkstelling van Sektor- en ander Blitslyne om die Nasionale Blitslyn te versterk en steun;
- ❖ die neem van dissiplinêre stappe en ander pro-aktiewe maatreëls teen persone wat op korrupte en onetiese wyse optree;
- ❖ die konstante en eerlike monitering en verslaggewing van korrupsie in alle areas van 'n samelewing, die private en openbare sektore; en

- ❖ die bevordering en implementering van gesonde etiese en finansiële bestuurspraktyke in alle sektore (Transparency International – South Africa 2003:2).

Deursigtige openbare besluitneming bevorder die aanslag teen korrupsie deur byvoorbeeld die publisering van openbare rekords om deursigtige en voortreflike inligtingspraktyke in die owerheidswerksaamhede te verseker (Koskinen 2003:1). Die vermoë van openbare instellings om doeltreffend die stryd teen korrupsie te voer, hang onder meer van die politieke wil en die beslistheid van die hoogste regeringsvlakke om hierdie monster te beveg, af. Korrupsie is 'n geestesingesteldheid en word makliker en aanvaarbaarder om te beoefen indien byvoorbeeld die adjunk-speaker van die Parlement op onreëlmatige wyse haar rybewys kry of as 'n polisieman wat 'n kaper doodskiet, self voor die hof gedaag word. Uiteindelik bepaal die morele gewete van elke Suid-Afrikaner of hy hom tot korrupsie wend en of hy verantwoordelikheid vir sy dae aanvaar al dan nie (Fourie 1999:23).

Deursigtigheid is uiters noodsaaklik vir die bekamping van korrupsie en die vertrekpunt vir anti-korrupsie aktiwiteite behoort die bevordering van deursigtigheid te wees. In die Republiek van Suid-Afrika bepaal **Wet 108 van 1996** en die **Wet op die Bevordering van Administratiewe Geregtigheid, 2000** (Wet 3 van 2000), onderskeidelik byvoorbeeld dat ingesetenes die reg het op juiste administratiewe handeling, om 'n verduideliking van die redes vir die finale openbare besluit te ontvang en die waarborg van 'n regverdige verhoor. In die volgende paragrawe is dit noodsaaklik dat hierdie regte, wat deursigtige regering bevorder, onder die loep geneem word.

4.9 BEVORDERING VAN DIE REG OP JUISTE ADMINISTRATIEWE HANDELINGE

Die Verklarende Handwoordeboek van die Afrikaanse Taal (1992:495) verklaar die begrip “juiste” as volkome noukeurig, sonder foute en presies. Ingevolge artikel 33(1) en 33(2) van **Wet 108 van 1996** het elke ingesetene *eerstens* die reg op administratiewe handeling wat wettig (lawful), redelik en in terme van prosedures gevolg, regverdig is; en *tweedens* op die verkryging van geskrewe redes vanaf openbare amptenare indien hulle regte deur onregverdige administratiewe handeling aangetas word. Artikel 33(3) bepaal voorts dat nasionale wetgewing geïmplementeer moet word om voorsiening te maak vir die hersiening van (onjuiste) administratiewe handeling deur ‘n hof óf deur ‘n onafhanklike tribunaal; om ‘n staat te verplig om uiting aan die regte van artikel 33 te gee; en om ‘n doeltreffende administrasie te bevorder. **Die Wet op die Bevordering van Administratiewe Geregtigheid, 2000** (Wet 3 van 2000), gee uiting aan bonoemde regte en stel die minimum vereistes vir wettige, redelike en regverdige administratiewe handeling.

Ingevolge artikel 1 van **Wet 3 van 2000** behels ‘n administratiewe handeling:

- (a) ‘n *besluit* (soos byvoorbeeld ‘n besluit om ‘n aansoek vir ‘n paspoort goed te keur al dan nie);
- (b) *van ‘n administratiewe aard* moet wees (met verwysing na enige besluite wat met ‘n openbare amptenaar se beroep verband hou);
- (c) *wat in terme van ‘n wetlike bepaling (provision) geneem is* (soos byvoorbeeld wanneer ‘n minister van binnelandse sake die aansoekfooie vir paspoorte verhoog; die bepaling wat aan dié minister gesag verleen om hierdie besluit te neem, is ingevolge artikel 4(e) van die **Wet op Paspoorte**);

- (d) *nie spesifiek deur **Wet 3 van 2000** uitgesluit is nie* (handelinge wat byvoorbeeld van die **Wet** uitgesluit is, behels onder meer beleidsbesluite van 'n uitvoerende gesag en die beoefening van regsfunksies deur die beamptes van die howe);
- (e) *wat deur 'n owerheidsinstelling geneem is* (die **Wet** sluit ook die besluite van private instellings in, soos byvoorbeeld in die geval waar 'n munisipale raad 'n kontrak met 'n instelling sluit om water aan ingesetenes te verskaf, is hierdie instelling ook aan die bepalinge van die **Wet** onderhewig);
- (f) *wat ingesetenes se regte nadelig (adversely) beïnvloed* (soos byvoorbeeld 'n ingesetene wat om 'n welsynstoelaag aansoek doen. Indien die toelaag toegestaan word, kan die ingesetene die geld van 'n departement eis en is hierdie departement verplig om dit te betaal. Indien die aansoek afgekeur word, dui dit daarop dat die aansoeker geen reg het om die toelaag te eis nie); en
- (g) *'n direkte, eksterne wetlike (legal) gevolg het* (soos byvoorbeeld die besluit om 'n openbare amptenaar te ontslaan of 'n leerder sy matriekeksamen te laat druip).

Uit bonoemde omskrywing van 'n administratiewe handeling, kan die afleiding gemaak word dat **Wet 3 van 2000** derhalwe strewende na onder meer:

- ❖ 'n doeltreffende administrasie en die bevordering van voortreflike regering; en
- ❖ die skep van 'n kultuur van rekenpligtigheid, openheid en deursigtigheid in die openbare administrasie en in die uitoefening van openbare gesag van 'n openbare funksie, deur uitvoering aan die reg op juiste administratiewe handelinge te gee (Draft Code of Good Administrative Conduct 2003:6).

In Seoul het die plaaslike regering aldaar die “OPEN”-stelsel (**O**n-line **P**rocedures **E**nhancement) geïmplementeer. Die doelwit wat met hierdie stelsel nagestreef word, is om deursigtigheid in die stad se administrasie te bevorder deur onnodige vertragings in óf die onjuiste hantering van ingesetenes se navrae aan openbare amptenare te voorkom. Noodsaaklike elemente van die “OPEN”-stelsel sluit onder meer die volgende in, te wete:

- ❖ **Relatief eenvoudige toegang tot die stelsel.** Ingesetenes moet byvoorbeeld die prosedures vir die hantering van hulle aansoeke vir welsyns- (sosiale) toelaes deur die Internet kan monitor.
- ❖ **Deursigtigheid.** Toegang tot inligting moet deur die “OPEN”-stelsel verseker word sodat ingesetenes kan bepaal watter prosedures vir byvoorbeeld die aansoek om toelaes gevolg moet word en die skedule wat voorts met die prosessering van die aansoek gevolg word.
- ❖ **Uitkomst en impak.** Ingesetenes kan byvoorbeeld aansoeke om die goedkeuring van permitte monitor en vrae vra indien enige ongerymdhede gedurende die proses bespeur word. Sodoende word voortreflike resultate met owerheidswerksaamhede verseker aangesien openbare amptenare tot verantwoording geroep kan word (Naidoo 2006:13-14).

In die stad Davao in Mindanao (Asië) het die plaaslike regering ‘n program geïmplementeer om burokratiese rompslomp (red tape) te verminder deur byvoorbeeld ‘n sigbare vloediagram van ‘n proses (byvoorbeeld die aansoek om toelaes) vir ingesetenes in openbare kantore beskikbaar te stel en om amptenare se rekenaars op te dateer. Voorts is ‘n “eenstop-sentra” in werking gestel waar ingesetenes munisipale permitte kan hernu. Hierdie sentra verseker dat aansoeke binne ‘n dag, in plaas van tussen ‘n week en ‘n maand, afgehandel word. ‘n Toonbank waar ingesetenes klagtes of voorstelle in verband met die

verbetering van die proses kan aanbeveel, is ook in werking gestel (Jagape-Sison 2002:2).

4.10 BYDRAE TOT DIE UITVOERING VAN VERKIESINGSBELOFTES

Verkiesings verwys na die uitoefen van ingesetenes se stemreg, maar kan ook na hulle bydraes gedurende die verkiesingsveldtog, werksaamhede gedurende die verkiesing self óf enige ander handeling wat daarop gemik is om die resultaat van die verkiesingsproses te beïnvloed, verwys (Kapa 2003:70). Verkiesings dien verskeie funksies in 'n politieke stelsel, soos onder meer die aanwysing van 'n regerende party deur die direkte deelname van die kieserskorps; die bewerkstelling van deelname deur ingesetenes aan openbare besluitneming; en dien as maatreël om moontlik 'n huidige regering-van-die-dag te vervang indien kiesers met hulle resultate ontevrede is of om die mandaat van die bestaande regering-van-die-dag uit te brei (Kapa 2003:71).

Verkiesingsmanifeste en beloftes dien geen doel tensy kiesers oor 'n effektiewe wyse beskik om *eerstens* die verkose amptenare tot verantwoording oor die implementering van hulle beloftes te roep; en *tweedens* oor die gesag beskik om amptenare op die gronde van korrupsie of ondoeltreffende werkverrigtinge, uit hul poste te laat verwyder nie (Manyarara 1999:4). Kiesers kan slegs bepaal of 'n regering-van-die-dag hulle verkiesingsbeloftes nagekom het indien eersgenoemde toegang tot die resultate oor owerheidswerksaamhede beskik.

Die Onafhanklike Verkiesingskommissie (OVK) moet verseker dat verkiesings in die Republiek van Suid-Afrika vry en regverdig aan die vereistes van 'n demokrasie plaasvind en die OVK is ook vir die administrasie van die verkiesing verantwoordelik. Die OVK verseker voorts dat kiesers, spesifiek ongeletterde ingesetenes in die landelike gemeenskappe, oor die verkiesingsproses opgevoed word en dat kiesers geregistreer word ten einde te kan stem (Human Sciences Research Council, 1999). Die OVK speel derhalwe 'n noodsaaklike rol in die

bevordering van oop en deursigtige regering met betrekking tot die deelname van ingesetenes aan verkiesings op alle owerheidsvlakke.

Die fundamentele rasional van 'n demokrasie is dat gekose verteenwoordigers met gesag beklee en deur ingesetenes vertrou word om hulle werksaamhede en statutêre bevoegdhede uit te oefen om die openbare belang, en nie eiebelang nie, te dien en te bevorder (Katz 2001:1). Die effektiewe funksionering van 'n demokrasie word deur die mate en omvang van rekenpligtigheid van 'n regering-van-die-dag, wat nie slegs tydens verkiesingstye afgedwing behoort te word nie, maar ook gedurende sy bewindstydperk, bepaal.

'n Aantal redes vir die noodsaaklikheid van openbare deelname (wat verkiesings insluit) behels onder meer die volgende, te wete:

- ❖ politieke aktiwiteite word gestimuleer, gemeenskapsorganisasies bewerkstellig en werkskepping vind plaas;
- ❖ die publiek word oor hulle pligte en verantwoordelikhede as ingesetenes ingelig en opgevoed; en
- ❖ dit verhoog die legitimiteit van openbare owerhede en herstel die verlore gees van samehorigheid onder gemeenskappe (Freysen 1998:249-250).

Die rekenpligtigheid van openbare amptenare oor die uitvoering van hulle werksaamhede en die reg van ingesetenes om stappe (soos byvoorbeeld verkiesings) teen 'n regering-van-die-dag wie se resultate as onbevredigend beskou word, te neem, is 'n noodsaaklike element van 'n demokratiese bestel.

Voortreflike en deursigtige regering word verseker deur onder meer:

- ❖ verantwoordelike ingesetenes (kiesers) wat openbare aangeleenthede in 'n ernstige lig beskou en inligting daarvoor vereis ten einde ingeligte besluite te kan neem;
- ❖ ingesetenes wat hulleself op hoogte van openbare aangeleenthede hou en waardevolle insette vir die aanspreek van openbare vraagstukke lewer;
- ❖ ingesetenes wat aktief aan openbare debatte deelneem;
- ❖ ingesetenes wat gereeld aan verkiesings deelneem; en
- ❖ ingesetenes wat oor die morele begrip beskik om tussen reg en verkeerd te onderskei en verduidelikings van byvoorbeeld openbare amptenare en politieke ampsbekleders oor onetiese optredes te eis.

Die mees fundamentele wyse vir ingesetenes om verantwoording van 'n regering-van-die-dag te verseker, is deur deelname aan verkiesings. Dit is egter noodsaaklik dat ander geleenthede (soos byvoorbeeld openbare debatte) ook benut moet word om verkose verteenwoordigers tot verantwoording te roep. Maatreëls om openbare verantwoording te verseker, sluit onder meer die lewer van insette deur ingesetenes tydens openbare vergaderings, die skryf van versoekskrifte (briewe) of elektroniese boodskappe (e-pos) aan verkose verteenwoordigers en verpligte verklarings deur verkose verteenwoordigers van hulle finansiële belange, in. Hierdie maatreëls verseker dat kiesers hulle stemme (votes) intelligent en ingeligd kan uitoefen en deur wette wat toegang tot inligting waarborg (soos byvoorbeeld **Wet 2 van 2000**), dit vir ingesetenes moontlik maak om inligting vanaf 'n uitvoerende gesag te verkry en sodoende uitvoerende werksaamhede te monitor en te beïnvloed (Katz 2001:1-2).

4.11 SAMEVATTING

Deursigtigheid vereis dat inligting oor owerheidswerksaamhede vir belanghebbendes toeganklik moet wees en aan hulle openbaar gemaak moet word. Ingesetenes en ander belanghebbendes, soos byvoorbeeld belangegroepe, kan nie die effektiwiteit en doeltreffendheid van owerheidswerksaamhede bepaal indien hulle nie oor voldoende inligting oor die resultate van goedgekeurde uitvoeringsprogramme beskik nie.

Openbare verantwoording bemagtig ingesetenes om deursigtige en voortreflike regering van openbare instellings te eis. Verantwoording kan beskou word as 'n verpligting om 'n verantwoordelikheid wat aan 'n persoon opgedra is, te verantwoord. Die afleiding kan derhalwe gemaak word dat *openbare* verantwoording die verpligting is om in die openbaar ten opsigte van bepaalde verantwoordelikhede rekenskap te gee. Die druk vanaf ingesetenes en belanghebbendes vir voortreflike verantwoording deur openbare amptenare neem toe namate die openbare sektor die wyse van goedere- en dienslewering aan die ingesetenes verander en laasgenoemde, as belastingbetalers, meer deursigtigheid vanaf die regering-van-die-dag oor hul werksaamhede en besluite vereis.

Inligting is noodsaaklik vir die formulering van openbare beleid(e), goedere- en dienslewering, die regulering van die privaat sektor en alle werksaamhede wat die ekonomiese- en sosiale welsyn van 'n land beïnvloed. Gevolglik lei 'n gebrek aan deursigtigheid in openbare administrasie tot gebrekkige/oneffektiewe beleidimplementering en mislukte ekonomiese- en sosiale uitkomste van goedgekeurde openbare programme.

Finale besluite oor aangeleenthede van openbare belang moet nie slegs deur leidinggewende amptenare in openbare instellings geneem word nie, maar

ingesetenes moet saamwerk om openbare vraagstukke te identifiseer en strategieë te ontwikkel vir die aanspreek daarvan. Artikel 195 van **Wet 108 van 1996** bepaal onder meer dat soveel ingesetenes as moontlik by besluitneming oor openbare aangeleenthede betrek moet word. Deelnemende besluitneming impliseer dat ingesetenes en ander belanghebbendes vereis dat voldoende inligting wyd versprei moet word en dat terugvoering oor hierdie inligting aan 'n regering-van-die-dag verskaf moet word alvorens finale besluite oor die betrokke aangeleenthede geneem word. Dit is slegs moontlik indien geheimhouding beperk word en meer openheid en deursigtigheid van owerheidswerksaamhede en besluite beklemtoon word.

Deursigtigheid en verantwoording bemagtig en voed ingesetenes op ten einde effektief aan openbare besluitneming te kan deelneem. Ingesetenes wat oor inligting beskik, is veel beter toegerus om ingeligte besluite te kan neem en konstruktief aan openbare debatte deel te kan neem. Voorts ontwikkel ingesetenes 'n beter begrip van goedgekeurde owerheidsprogramme.

As belastingbetalers, is ingesetenes daarop geregtig om oor owerheidswerksaamhede ingelid te wees en om aan die besluite wat deur die plaaslike, regionale en nasionale owerheidsvlakke geneem word, deel te neem. Die openbare sektor benodig die aktiewe deelname van die breër gemeenskappe, insluitende die private organisasies en ingesetenes om effektiewer en doeltreffender goedere- en dienslewering te verseker. Met deelname deur ingesetenes moet gepoog word om individuele ingesetenes as trotse burgers van 'n land ("civic" bewustheid) op te voed, trots in sy dorp/stad en gemeenskap te vestig en om deelname aan die beleidbepalingsprosesse, deur insette vir beleidbepaling te lewer, te bevorder.

Openbare verhore is die algemeenste vorm van openbare deelname wat deur die wetgewende gesag geïnisieër word. Deur openbare verhore kan openbare instellings binne 'n kort tydsbestek insette en opinies oor voorgestelde

konsepregulasies en -wetgewing vanaf ingesetenes en nie-regeringsinstellings verkry. Effektiewe openbare deelname behels dat 'n regering-van-die-dag én ingesetenes toegewyd moet wees aan openbare opvoedingsgeleenthede, die verskaffing van inligting en bewerkstelling van uitreikingsprogramme wat daarop gemik is om inligting aan ingesetenes oor te dra en toegang tot openbare instellings te verseker. Vanuit 'n wetlike perspektief is die oorsprong van deelname aan die *audi alteram partem*-reël gekoppel, wat daarop dui dat die standpunte van beide partye in 'n aangeleentheid betrokke in ag geneem moet word alvorens finale besluite geneem word. Deelname en oop regering, asook beredeneerde besluitneming en voldoende remedies vir die aanspreek van byvoorbeeld onetiese gedrag, is noodsaaklik om administratiewe handeling vir die publiek aanvaarbaar te maak.

Openbare amptenare wat besluite in geheimhouding neem en/of hulpbronne in geheimhouding aan openbare instellings toeken, verbloem hulle aktiwiteite vir ingesetenes en belemmer deursigtige regering. Die beskikbaarheid van inligting en toeganklikheid van openbare instellings behoort tot groter vertroue by ingesetenes in die vermoë van 'n regering-van-die-dag om voortreflike goedere- en dienslewering te bewerkstellig, by te dra. 'n Deursigtige en aanspreeklike regering is ook noodsaaklik om vertroue van internasionale gemeenskappe in 'n regering-van-die-dag te versterk. Die Republiek van Suid-Afrika, as 'n ontwikkelende land, moet deur middel van onder meer voldoende openbare verantwoording aan internasionale gemeenskappe, voortgesette ontwikkelingshulp verseker.

Ingesetenes moet oor die stand van die ekonomie en 'n regering-van-die-dag se doelwitte vir verbeterde ekonomiese toestande op hoogte gehou word ten einde hulle in staat te stel om, indien nodig, byvoorbeeld veranderinge aan fiskale beleide te eis. Dit is noodsaaklik dat fiskale- en begrotingsdeursigtigheid met openbare deelname gepaard moet gaan. Wanneer ingesetenes die geleentheid gebied word om betekenisvolle insette in openbare debatte te lewer en ervaar

dat hulle voorstelle en/of bekommernisse in die uiteindelijke goedgekeurde besluite in ag geneem is, sal hul vertroue in owerheidswerksaamhede soveel te meer toeneem.

Regerings behoort deursigtigheid na te streef ten einde buitelandse beleggings te lok. Vertroue by beleggers in 'n regering-van-die-dag kan bewerkstellig word deur tydige en omvattende inligting oor die makro-ekonomiese ontwikkelinge en –beleide van 'n regering-van-die-dag beskikbaar te stel.

Voortreflike finansiële bestuur verseker effektiewe en doeltreffende goedere- en dienslewering aangesien dit verseker dat openbare hulpbronne effektief aangewend word. Voortreflike finansiële bestuur vereis onder meer voldoende beheermaatreëls, stelsels vir die insameling en benutting van finansiële- en operasionele inligting ter wille van verantwoording en voortreflike strategiese beplanning wat aandui watter hulpbronne benodig word vir die bereiking van medium- en langtermyn doelwitte.

Korrupsie is skadelik aangesien noodsaaklike openbare besluite deur verborge motiewe beïnvloed word, sonder die inagneming van die gevolge vir die wyer gemeenskap(pe). Korrupsie verhoog die kostes van openbare goedere- en dienslewering; die skuld van 'n regering-van-die-dag; en lei tot die verlaging van standaarde aangesien lae standaard goedere en dienste verskaf kan word. Indien korrupsie nie beheer kan word nie, kan dit die lewensvatbaarheid van demokratiese openbare instellings en mark-ekonomieë bedreig.

Bedrog en/of korrupsie vind grotendeels in 'n omgewing plaas waar die minimum inligting beskikbaar is en geen of ontoereikende deursigtigheid bestaan nie. Indien deursigtige regering gehandhaaf word, is openbare besluitneming oop en kan amptenare vir hulle handeling en besluite tot verantwoording geroep word. Korrupsie beïnvloed die drie hoofareas van openbare administrasie, te wete die **insameling van inkomste** as 'n wyse om openbare geld te in;

die **toedeling van inkomste** as 'n wyse om openbare goedere en dienste te verskaf; en laastens **openbare regulering/beheer**.

Demokratiese instellings maak dit moontlik om institusionele remedies vir korrupsie in werking te stel, maar die politieke wil van 'n regering-van-die-dag bly egter 'n sleutelbestanddeel om 'n effektiewe teenkorrupsie-strategie te verseker.

Ingesetenes se reg op toegang tot inligting verseker dat hulle ingeligte besluite kan neem gedurende verkiesings op nasionale en plaaslike owerheidsvlakke. Ingesetenes wat op grond van inligting wat oor goedgekeurde owerheidsprogramme beskikbaar is, ontevrede met 'n regering-van-die-dag se resultate is, kan deur te stem in verkiesings 'n nuwe regering aan bewind stel.

Openheid en deursigtigheid is spreekwoordelik die suurstof vir politiek en die openbare lewe. In die Republiek van Suid-Afrika is dit noodsaaklik om deursigtige regering te verseker ten einde meer gelyke en effektiewe goedere- en dienslewering aan ingesetenes; voortreflike verantwoording; betrokkenheid van ingesetenes en versterkte burgerskap te bewerkstellig wat nodig is vir 'n legitieme regering-van-die-dag. Dit sal ook bydra om beleidbepalings- en implementeringsprosesse te verbeter; buitelandse beleggings te laat toeneem; en laastens korrupsie te laat afneem. Indien ingesetenes verbeterde toegang tot openbare inligting verkry, lei dit tot voortreflike deursigtigheid en openbare verantwoording en bevorder dit effektiewer deelname deur belanghebbendes in openbare besluitneming.

5 MAATREËLS VIR OPENBARE DEURSIGTIGHEID

5.1 INLEIDING

Verskeie maatreëls kan deur 'n regering-van-die-dag benut word om deursigtige en verantwoordbare regering af te dwing en te bevorder. Interne maatreëls behels onder meer finansiële verslaggewing deur openbare instellings, interne ouditering, die streng navolging van vasgestelde werkprosedures, etiese gedragskodes en die stel van voorbeeldige (etiese) gedrag deur top-amptenare in openbare instellings.

Interne ouditering kan omskryf word as 'n sistematiese, objektiewe evaluering (appraisal) deur interne ouditeure van diverse handelinge/aktiwiteite en beheermaatreëls binne 'n instelling om te bepaal of finansiële- en operasionele inligting aan hulle verskaf, akkuraat en betroubaar is. Ouditering stel lynbestuurders in staat om op 'n verantwoordelike wyse op ouditnavrae vanaf 'n interne ouditkomitee of die kantoor van die Ouditeur-generaal te reageer.

Wet 1 van 1999 beklemtoon die noodsaaklikheid van finansiële verslaggewing as 'n integrale deel van voortreflike finansiële bestuur. Die strewende na verantwoording en deursigtigheid noodsaak finansiële verslaggewing. Artikels 195(1)(f) en (g) van **Wet 108 van 1996** beklemtoon dit dat openbare administrasie rekenpligtig moet wees en dat deursigtigheid nagestreef moet word deur onder meer die publiek van tydige, toeganklike en akkurate inligting te voorsien. Tydige en akkurate verslae deur interne en eksterne ouditeure speel 'n noodsaaklike rol om te bepaal hoe effektief en doeltreffend, al dan nie, openbare geld bestee is en vervul 'n kritiese rol in die aanspreek van rekenpligtigheidsvraagstukke.

Ingevolge hoofstuk 9 van **Wet 108 van 1996** dien spesifieke owerheidsinstellings om demokratiese en deursigtige regering te verseker. Hierdie instellings word deur nasionale wetgewing (soos byvoorbeeld die **Wet op die Openbare Beskermer, 1994** (Wet 23 van 1994), bewerkstellig en is aan die Nasionale Vergadering verantwoording verskuldig deur jaarliks oor hulle werksaamhede aan hom verslag te lewer. Die Hoofstuk 9-instellings wat vir doeleindes van hierdie geskrif aandag sal geniet, is die Openbare Beskermer, die Menseregtekommissie, die Kommissie vir Geslagsgelykheid, die Kommissie vir die Bevordering en Beskerming van die Regte van Kulturele, Religieuse en Linguistiese Gemeenskappe en die Ouditeur-generaal.

Die rol van die Openbare Beskermer is om enige openbare gedrag in owerheidsaangeleenthede of in die openbare administrasie op enige owerheidsvlak, wat vermoed of beweer word ongerymd te wees of tot enige ongerymdheid of vooroordeel kan lei, te ondersoek en korrektiewe stappe te neem waar nodig. Die kantoor van die Openbare Beskermer (op nasionale en provinsiale owerheidsvlakke) moet vir alle ingesetenes en gemeenskappe toeganklik wees. Die Menseregtekommissie moet respek vir menseregte in die Republiek van Suid-Afrika bevorder en monitor. Hierdie kommissie vereis van openbare instellings om aan hulle verslag te lewer oor stappe wat deur hulle geneem is om onder meer die regte op behuising, gesondheidsorg, voedsel, water en sosiale sekuriteit aan te spreek. Die Kommissie op Geslagsgelykheid beskik byvoorbeeld oor die gesag om aangeleenthede wat met geslagsgelykheid verband hou te monitor, ondersoek, na te vors, te adviseer en verslag daaroor te lewer.

Die Kommissie vir die Bevordering en Beskerming van die Regte van Kulturele, Religieuse en Linguistiese Gemeenskappe se primêre doelwitte behels die bevordering van respek vir en vrede, vriendskap, menslikheid, verdraagsaamheid en nasionale eenheid tussen die verskillende kulturele, godsdienstige en taalgemeenskappe. Die Ouditeur-generaal moet die rekeninge, finansiële state

en finansiële bestuur van alle nasionale en provinsiale owerheidsinstellings, sowel as alle munisipaliteite en ander instellings of openbare entiteite wat deur nasionale wetgewing vereis word deur die kantoor van die Ouditeur-generaal te ouditeer en daaroor aan die betrokke wetgewer verslag te lewer.

Statistiek Suid-Afrika (SSA) is die amptelike verskaffer van statistiek aan die Regering en sy instellings en hierdie statistiek vorm die vertrekpunt vanwaar owerheidsbeleid(e) geformuleer word (soos byvoorbeeld die aanspreek van die hoë werkloosheidsyfer). Statistiek Suid-Afrika poog om tersaaklike en betroubare statistiese resultate wat op grond van die gepaste prosedures ingesamel en verwerk is aan belanghebbendes te verskaf ten einde voortreflike openbare deelname en –besluitneming te fasiliteer.

‘n Universele gedragskode vir openbare amptenare is noodsaaklik ten einde hulle werksaamhede op ‘n etiese wyse af te handel. Waardes soos byvoorbeeld integriteit, deursigtigheid, verantwoording, professionalisme; houdings soos byvoorbeeld verantwoordelikheid, aanpasbaarheid, betrokkenheid, doeltreffendheid en die bewustheid van kwaliteit en laastens kwaliteite (aptitudes) soos kennis, kommunikasievaardighede, leierseienskappe en onafhanklikheid word as kriteria voorgestel vir die implementering en instandhouding van aanvaarbare, effektiewe en doeltreffende openbare goedere- en dienslewering.

Kommissies van ondersoek word benut om enige aangeleentheid van openbare belang of van belang vir ‘n regering-van-die-dag te ondersoek. Die effektiwiteit van hierdie kommissies is daarin geleë dat hulle in hul ondersoek slegs op ‘n bepaalde aangeleentheid kan fokus en soveel navrae as moontlik kan doen om die saak tot op die been oop te vlek.

Vir doeleindes van hierdie geskrif is dit ook noodsaaklik om die verskillende parlementêre komitees se rol in die bevordering van deursigtige regering, onder die loep te neem. Komitees van belang behels onder meer portefeulje-, gekose-,

staande-, gesamentlike staande-, openbare rekeninge-, en uitgebreide openbare komitees. Ingevolge artikel 16(1) van **Wet 108 van 1996** beskik elkeen oor die reg op vryheid van uitdrukking wat die vryheid van die pers en ander media insluit. Die Suid-Afrikaanse regering is toegewyd aan 'n onafhanklike pers en beskou dit as 'n noodsaaklike element in tweerigting-kommunikasie tussen 'n regering-van-die-dag en ingesetenes. Die media verseker deursigtigheid in veral die ontbloting van verborge werksaamhede van politici en openbare amptenare en derhalwe ook korrupsie.

Openbare instellings kan slegs voldoende bestaan en funksioneer indien wet en orde gehandhaaf kan word. In hierdie opsig speel die onderskeie howe in die Republiek van Suid-Afrika, soos byvoorbeeld die Grondwetlike Hof en die landdroshowe, 'n noodsaaklike rol. Die onderskeie howe moet die reg onpartydig en sonder vrees, gunste of vooroordeel toepas. Ingesetenes kan hulle, in gevalle waar enige regte geskend of onregverdige behandeling deur openbare amptenare ervaar word, hul tot die howe wend om die aangeleentheid verder te ondersoek en uitspraak daaroor te lewer.

Laastens word Deursigtigheid Internasionaal – Suid-Afrika as 'n instelling ter bekamping van korrupsie bespreek. Verwysing word ook gemaak na verklikking wat deur werknemers benut kan word om enige ongerymdhede in 'n instelling aan te meld.

5.2 INTERNE OUDITERING

Archibald (1994:113) verklaar interne ouditering as "... an independent appraisal within a department which operates as a service to management by measuring and evaluating the effectiveness of the internal control system." Interne ouditering word ook omskryf as 'n sistematiese, objektiewe evaluering (appraisal) deur interne ouditeure van diverse handelinge/aktiwiteite en beheermaatreëls binne 'n instelling om te bepaal of finansiële- en operasionele inligting aan hulle

verskaf, akkuraat en betroubaar is. Interne oudits word deur openbare beamptes binne 'n instelling onderneem met die doel om interne beheermaatreëls te verbeter en alle bestuursvlakke in voortreflike besluitneming van hulp te wees (McKinney 1995:405). Eksterne oudits word deur eksterne ouditeure wat deur die Ouditeur-generaal aangestel of in diens geneem word, uitgevoer.

Die verantwoordelikhede van interne ouditeure behels die hersiening, evaluering en verslaggewing van, onder meer:

- ❖ die voortreflikheid, toepaslikheid en toepassing van interne beheermaatreëls;
- ❖ die mate waartoe 'n instelling vir sy bates en belange rekenpligtig en van verliese voortspruitende uit bedrog, vermorsing en ondoeltreffende administrasie, beskerm is; en
- ❖ die toepaslikheid en betroubaarheid van finansiële- en ander bestuursinligting wat binne 'n instelling saamgestel en beskikbaar gestel word (Erasmus & Visser 2002:330).

Artikel 38(1)(a)(ii) van **Wet 1 van 1999** vereis dat 'n rekenpligtige beampte van 'n departement moet verseker dat 'n stelsel van interne ouditering onder die beheer en direksie van 'n ouditkomitee bewerkstellig word. Interne ouditeure is verantwoordig aan 'n rekenpligtige beampte verskuldig en beskik oor toegang tot die finansiële state en -rekords van 'n openbare instelling. Ingevolge artikel 77 van banoemde **Wet** moet ouditkomitees uit ten minste drie persone bestaan, waarvan minstens een lid nie in die openbare sektor werksaam is nie, terwyl die voorsitter en die meerderheid van die lede van die komitee nie in diens van die spesifieke openbare instelling/departement mag wees nie. Die **Tesourie Regulasies vir departemente, openbare entiteite en grondwetlike instellings, 2000**, vereis dat ten minste die hoof-finansiële beampte die instelling op die ouditkomitee moet verteenwoordig. Die komitee moet aan 'n rekenpligtige

beampte verantwoording doen. Die hoof-verantwoordelikhede van die ouditkomitee kan in vier groepe verdeel word, te wete:

- ❖ hersiening van interne beheerstrukture, insluitende finansiële beheer, rekeningkundige stelsels, verslaggewing en die evaluering van die beheerstelsel om te bepaal of dit kritieke risiko-areas voldoende sal kan bestuur;
- ❖ hersiening van interne ouditfunksies, insluitende die doelwitte, planne en evaluering van die uitkomst van die werksaamhede van 'n ouditkomitee;
- ❖ evaluering van die bestuur van 'n instelling om te bepaal of hulle interne beheerstrukture respekteer en sodoende 'n voorbeeld aan ondergeskiktes stel; en
- ❖ toesig hou oor en bestuur van die algehele interne ouditfunksie uitoefen om te verseker dat interne oudit-doelwitte bereik word, risiko's identifiseer, spesiale aangeleenthede van belang beklemtoon en departementele ouditkoste tot die minimum te beperk (Erasmus & Visser 2002:332).

Uit bonoemde kan die afleiding gemaak word dat ouditering van kritieke belang vir voortreflike verantwoording en deursigtigheid in die openbare sektor is. Indien 'n gebrek aan ouditfunksies binne openbare instellings ervaar word, kan geen ware verantwoording in die openbare sektor plaasvind nie en enige pogings om aan die relevante owerhede verslag te lewer, geen gewig dra nie. Ouditering stel lynbestuurders in staat om op 'n verantwoordelike wyse op ouditnavrae vanaf 'n interne ouditkomitee of die kantoor van die Ouditeur-generaal te reageer.

5.3 FINANSIËLE VERSLAGGEWING

Finansiële verslaggewing en fiskale welstand (health) is twee aspekte van openbare finansiële bestuur wat wedersyds 'n noodsaaklike rol in die versekering van verantwoordings en deursigtigheid in die bestuur van openbare geld vertolk (Visser & Erasmus 2002:341). **Wet 1 van 1999** beklemtoon die noodsaaklikheid van finansiële verslaggewing as 'n integrale deel van voortreflike finansiële bestuur. Die strewe na verantwoordings en deursigtigheid noodsaak finansiële verslaggewing. Artikels 195(1)(f) en (g) van **Wet 108 van 1996** beklemtoon dit dat openbare administrasie rekenpligtig moet wees en dat deursigtigheid nagestreef moet word deur onder meer die publiek van tydige, toeganklike en akkurate inligting te voorsien.

Mediaberigte dui daarop dat alle owerheidsvlakke 'n rekenpligtigheidskrisis ervaar soos weerspieël word in hulle ondoeltreffendheid, morele en etiese verval/misstappe, swak goedere- en dienslewering en opsetlike bedrog vir eie gewin (mededeling: adv. J. Lubbe: 24 Augustus 2005). Ingesetenes eis egter in 'n toenemende mate voortrefliker waarde vir geld en verantwoordings vanaf openbare amptenare en/of politieke ampsbekleders, veral in gevalle van wanbestuur of die onbehoorlike benutting van openbare geld (Visser & Erasmus 2002:342). Die enigste wyse om die vraagstuk van verantwoordings voldoende aan te spreek, is om formele, openbare verslae beskikbaar te stel waaruit ingesetenes en ander belanghebbendes inligting kan verkry oor goedgekeurde owerheidswerksprogramme en die nakoming van landswette en regulasies deur owerheidsinstellings. Hierdie verslae toon aan op watter wyse openbare instellings hulle geld bestee het en in watter mate dit die algemene welsyn van die ingesetenes bevorder het. Tydige en akkurate verslae deur interne en eksterne ouditeure speel 'n noodsaaklike rol om te bepaal hoe effektief en doeltreffend, al dan nie, openbare geld bestee is wat daartoe behoort by te dra dat namate daar gevorder word, rekenpligtigheidsvraagstukke sal afneem (mededeling: mnr. B. van Nierkerk: 30 Maart 2005).

Interne beheer en openbare verantwoording vereis dat tydige verslae gedurende 'n finansiële jaar gepubliseer word (McKinney 1995:427). 'n Openbare instelling kan bepaal of hierdie verslae daaglik, weeklik, maandelik of kwartaallik gepubliseer moet word. Merendeel van openbare instellings publiseer egter nie tussentydse/voorlopige verslae nie aangesien dit slegs opgestel word om lynbestuurders en ander amptenare op alle vlakke van 'n instelling van inligting te voorsien ten einde voortreflike bestuursbesluite te verseker. In die openbare sektor word vier verskillende soorte verslae benut, te wete interne-, eksterne-, tussentydse- en prestasieverslae.

Die stelsel wat tans vir verslaggewing in die openbare sektor benut word, gaan onder die volgende gebreke gebuk, te wete:

- ❖ dit is nie moontlik om die kostes van openbare dienste uit die verslae te bepaal nie;
- ❖ finansiële verslae van 'n regering is dikwels verdraai/verwonge om slegs positiewe aspekte uit te lig;
- ❖ daar is geen stelsel om die onderhoud van kapitale bates te meet en/of te evalueer nie; en
- ❖ die oordrewe klem wat op die nakoming van die begroting geplaas word, fasiliteer nie verslaggewing wat betekenisvolle inligting oor werklike resultate bevat nie (Erasmus & Visser 2002:355).

Heelwat mediaberigte en die opinie van die algemene publiek oor die besteding van openbare geld beklemtoon die belangstelling in die fiskale welstand van openbare instellings. Die Regering bewerkstellig die evaluering van fiskale welstand deur die opstel en jaarlikse publisering van die **Begrotingsoorsig**

(Budget Review), 'n **Nasionale Uitgawe-oorsig** (National Expenditure Survey) en 'n **Fiskale Interowerheidsoorsig** (Inter-governmental Fiscal Review).

Die **Begrotingsoorsig** verskaf 'n opgedateerde en gedetailleerde verslag van makro-ekonomiese ontwikkelinge, eerder as inligting oor die begroting, en sluit 'n oorsig oor die nuutste tendense in openbare finansies in. Inligting om die evaluering van fiskale welstand van 'n regering-van-die-dag moontlik te maak, word as bylaes in die verslag ingesluit en behels onder meer:

- ❖ 'n opsomming van belastingvoorstelle;
- ❖ 'n verduidelikende nota oor die rekeninge van 'n regering-van-die-dag;
- ❖ 'n memorandum oor die verdeling van inkomste; en
- ❖ 'n opsomming van die nasionale begroting (Visser & Erasmus 2002:355).

Die doel met die publisering van die **Nasionale Uitgawe-oorsig** behels onder meer:

- ❖ om as 'n gids vir ingesetenes oor goedgekeurde openbare programme te dien;
- ❖ om as 'n hulpmiddel vir voortreflike openbare beplanning en begroting te dien;
- ❖ om as 'n bron van inligting vir besluitnemers in die private en openbare sektore te dien;
- ❖ om tot voortreflike begrip by ingesetenes en ingeligte openbare debat oor die uitsette/resultate van 'n regering-van-die-dag by te dra;

- ❖ om tot die toenemende effektiwiteit van openbare besteding by te dra; en
- ❖ om tot voortreflike deursigtigheid van die begroting en die verantwoording van 'n regering-van-die-dag aan die parlement en die publiek by te dra (Erasmus & Visser 2002:356).

Die **Fiskale Interowerheidsoorsig** ontleed en weerspieël die fiskale tendense op provinsiale en plaaslike owerheidsvlakke. Hierdie publikasie verwys hoofsaaklik na begrotingshervormings op provinsiale- en plaaslike owerheidsvlakke. Die verslag vorm deel van 'n groep oorsigte (soos in voorafgaande paragrawe verklaar) wat die Suid-Afrikaanse regering en ingesetenes in staat stel om op ingeligte en deursigtige wyse begrotingsinligting te ontleed en te debatteer en fiskale welstand in die algemeen te evalueer (Visser & Erasmus 2002:357).

5.4 GEDRAGSKODES

Ingevolge **Wet 108 van 1996** moet alle owerheidsinstellings doeltreffend en effektief funksioneer wat beteken dat spesifieke etiese gedragskodes nagekom moet word in die bereiking daarvan (Raga & Taylor 2005.:1). Openbare amptenare moet aan hulle onmiddellike hoofde/toesighouers, die politieke leiers/ampsbekleders en die algehele publiek verantwoording doen. Openbare verantwoording berus op beide die verskaffing van rekenskap aan en om rekenpligtig gehou te word deur wetgewende instellings en die publiek. Verantwoording is die fundamentele voorvereiste om die misbruik van gesag te voorkom en te verseker dat dié gesag op die bereiking van doeltreffendheid, responsiwiteit en deursigtigheid gerig word. 'n Oop, deursigtige en rekenpligtige regering vervul 'n kritiese rol in gemeenskapsgerigte goedere- en dienslewering aangesien 'n gebrek daaraan tot verborge, onetiese gedrag aanleiding kan gee (Raga & Taylor 2005:1-2).

'n Regering-van-die-dag en die samelewing kan nie etiese gedrag slegs deur die benutting van etiese gedragkodes of deur die goedkeuring van wetgewing bevorder en afdwing nie. In die Republiek van Suid-Afrika is dit noodsaaklik om by die publiek en openbare amptenare bepaalde houdings en waardes (virtues) wat menslike gedrag rig, tuis te bring, in te boesem en te kweek ten einde gedragskodes en wetgewing vir die bevordering van etiek te laat slaag.

Hanekom (1984:58) verklaar dat etiek na aanvaarbare of onaanvaarbare en/of regte of verkeerde gedrag verwys. Amptenare se gedrag word aan bepaalde kriteria gemeet ten einde te bepaal of dit negatief of positief in terme van etiese waardes/beginsels is. Etiese waardes, integriteit en die "rule of law" is sleutelemente in 'n demokratiese bestel. Openbare amptenare beoefen bepaalde diskresionêre bevoegdhede in die daaglikse uitoefening van hulle funksies en bestuur van openbare geld. Etiese waardes moet nie slegs ingesetenes teen die arbitrêre gebruik van hierdie openbare bevoegdhede beskerm nie, maar ook openbare owerhede self teen enige ongehoorde gebruik van gesag deur sy openbare amptenare (Raga & Taylor 2005:10).

Etiese gedrag is voorts noodsaaklik vir 'n effektiewe en stabiele politiek-administratiewe gesag en sosiale- en ekonomiese strukture. Korrupsie kan ekonomiese kompetisie versteur en vrye handel en stabiliteit, waarop die vryemark-ekonomie gebaseer is, belemmer. Etiek behels nie slegs die bewerkstelling van 'n stel reëls of gedragkodes nie, maar 'n voortdurende bestuursproses wat onderliggend aan owerheidswerksaamhede is. Denhardt (soos aangehaal in Hondeghem 1998:29) verklaar dat: "(E)thics are not a set of rules or values waiting to be discovered, that provides all the answers. In the complex world of public administration, norms and values rarely provide clear-cut answers to difficult problems. Ethics should be thought of as helping to frame relevant questions about what government ought to be doing and how public administration ought to go about achieving those purposes."

In die Verenigde Koninkryk het die Nolan Komitee die “Sewes beginsels van Openbare Lewe” in werking gestel om as ‘n waardevolle raamwerk vir openbare amptenare in die (etiese) uitvoering van hulle werksaamhede te dien. Hierdie beginsels behels die volgende:

- ❖ **Onselfsugtigheid (Selflessness):** Openbare amptenare moet besluite slegs in terme van openbare belang neem en nie om finansiële- of ander materiële voordele vir hulleself, familie of vriende te verkry nie.
- ❖ **Integriteit:** Openbare amptenare moet nie hulleself onder enige finansiële- of ander verpligting vir ingesetenes of organisasies plaas wat hulle in die uitvoering van hul amptelike werksaamhede mag beïnvloed nie.
- ❖ **Objektiwiteit:** In die uitvoering van owerheidswerksaamhede, insluitende openbare aanstellings, die toekenning van kontrakte of om amptenare vir meriete-toekennings aan te beveel, moet hierdie besluite op grond van meriete geneem word.
- ❖ **Verantwoording:** Openbare amptenare moet verantwoording oor hulle besluite en handeling kan lewer en hulself aan openbare ondersoek onderwerp, indien nodig.
- ❖ **Openheid:** Openbare amptenare moet so oop (deursigtig) as moontlik oor hulle besluite en handeling wees. Hulle moet redes vir hul besluite kan verskaf en inligting slegs beperk indien dit in belang van openbare belang is.
- ❖ **Eerlikheid:** Openbare amptenare het ‘n plig om enige privaat belang wat met hulle openbare pligte verband hou, te verklaar en stappe te neem om enige konflik van belang op te los.

- ❖ **Leierskap:** Openbare amptenare moet al bogenoemde beginsels bevorder en ondersteun deur hulle leierskap en voorbeelde (Chapman 2000:230-231).

Die afleiding kan gemaak word dat 'n universele gedragskode vir openbare amptenare noodsaaklik is ten einde hulle werksaamhede op 'n etiese wyse af te handel. Waardes soos byvoorbeeld integriteit, deursigtigheid, verantwoording, professionalisme; houdings soos byvoorbeeld verantwoordelikheid, aanpasbaarheid, betrokkenheid, doeltreffendheid en die bewustheid van kwaliteit; en laastens kwaliteite (aptitudes) soos kennis, kommunikasievaardighede, leierseienskappe en onafhanklikheid word as kriteria voorgestel vir die implementering en instandhouding van aanvaarbare, effektiewe en doeltreffende openbare goedere- en dienslewering (Raga & Taylor 2005:16-17).

'n Etiese gedragskode en voldoende opleiding daarin kan 'n rol speel in die aanspreek van die etiese dilemmas van openbare amptenare, met spesifieke verwysing na effektiewe en doeltreffende goedere- en dienslewering. Hierdie gedragskode is noodsaaklik om openbare amptenare se werksaamhede te rig, om die openbare belang te dien en hom teen onregverdigde eise vanaf ingesetenes te beskerm.

Openheid met betrekking tot besluitneming en openbare deelname is van kardinale belang en 'n verandering van houdings in die Republiek van Suid-Afrika kan bewerkstellig word indien kontak en kommunikasie met ingesetenes oor die grense van ras, kultuur, taal en geografie bereik word. 'n Gedragskode verskaf 'n klimaat vir die bevordering van 'n etiese kultuur en bevorder 'n professionele etos onder openbare amptenare op alle owerheidsvlakke. Hierdie kodes is slegs van waarde indien daar maatreëls bestaan om dit af te dwing en sodoende strafmaatreëls en dissiplinêre stappe teenoor oortreders daarvan te verskaf (Raga & Taylor 2005:19-20).

Die kenmerke van suksesvolle gedragkodes behels onder meer:

- ❖ dat daar van openbare amptenare verwag word om aan die kodes te voldoen en insette in die formulering daarvan te lewer;
- ❖ dat dit maklik leesbaar en verstaanbaar is;
- ❖ dat dit prakties en relevant vir die spesifieke werksomgewing is; en
- ❖ dat dit waardegebaseerd is, maar dat hierdie waardes in spesifieke werksverwante riglyne omskep kan word (Centre for Business and Professional Ethics – University of Pretoria 2004:16).

Gedragkodes sal misluk indien:

- ❖ 'n strategie gevolg word waar slegs 'n relatief klein aantal senior bestuurders die taak onderneem om byvoorbeeld 'n gedragkode vanaf die Internet te verkry en 'n soorgelyke kode vir sy instelling te skryf;
- ❖ vae, esoteriese (diepsinnige) en indrukwekkende (“nice-sounding”) waarde-stellings neergeskryf word wat vir geen persoon verstaanbaar is nie;
- ❖ 'n instelling byvoorbeeld 'n 100-bladsye dokument vir bestudering onder amptenare se aandag bring; en
- ❖ nagelaat word om praktiese voorbeelde en gevallestudies aan te heg (Centre for Business and Professional Ethics – University of Pretoria 2004:16).

5.5 OUDITEUR-GENERAAL

Die noodsaaklikheid van die regulering van en beheer oor die wyse waarop openbare geld deur 'n regering-van-die-dag bestee word, word alreeds 'n geruime tyd erken. In demokratiese regerings word die beheer- en reguleringsfunksies hoofsaaklik deur die wetgewende gesag uitgevoer. In die Republiek van Suid-Afrika beskik die Parlement nie oor die vermoë om self die onderskeie openbare instellings en openbare entiteite te oudit nie. Vir die doel van ouditering word die Parlement en ander wetgewende instellings deur die Kantoor van die Ouditeur-generaal bygestaan.

'n Ouditeur-generaal is 'n amptenaar van die wetgewende gesag wat slegs verantwoording aan die Nasionale Vergadering (as eerste huis van die Parlement) verskuldig is wat verseker dat hy waarlik onafhanklik van die uitvoerende gesag kan funksioneer (Pauw **et al.** 2002:45). Die individu wat in die pos van Ouditeur-generaal aangestel word, word op só 'n wyse genomineer dat so min as moontlik politiek by sy aanstelling betrokke is. Daar moet 'n tweede ondersteuning vanaf beide huise van die Parlement (Nasionale Vergadering en die Nasionale Raad vir Provinsies) vir die genomineerde individu wees en geen debatvoering vind oor die aangeleentheid plaas nie (Pauw **et al.** 2002:45).

Die Ouditeur-generaal beskik oor omvattende bevoegdhede wat hom in staat stel om inligting in te samel en instellings na goeddunke te inspekteer. Hierdie werksaamhede word deur die kantoor van die Ouditeur-generaal en privaat ouditeure wat op 'n kontrakbasis aangestel word, uitgevoer. Ingevolge artikel 181(4) van **Wet 108 van 1996** word geen individu en/of 'n regering-van-die-dag toegelaat om met die werksaamhede van die Ouditeur-generaal in te meng nie (Pauw **et al.** 2002:46).

'n Ouditeur-generaal beskik oor die onafhanklikheid van optrede om namens die parlement die effektiewe besteding van bewilligde geld te ouditeer. Die bevoegdhede van 'n Ouditeur-generaal is sodanig dat hy sonder inmenging van die partypolitici toesig oor die uitvoerende werksaamhede kan hou. Dit is noodsaaklik vir effektiewe Parlementêre beheer oor owerheidsfinansies dat die Ouditeur-generaal onafhanklik van die uitvoerende gesag moet funksioneer, omdat sy ondersoek as grondslag dien waarop die Parlement die uitvoerende gesag tot verantwoording roep. Dit is belangrik om daarop te let dat die kantoor van die Ouditeur-generaal nie self die funksie van rekenpligtigheid op rekenpligtige beamptes kan afdwing nie, maar slegs regstellings kan aanbeveel en vertrou dat dit geïmplementeer word. Rekenpligtige beamptes kan wel versoek word om voor byvoorbeeld die provinsiale komitee oor openbare rekeninge (Prokor) te verskyn en te verduidelik waarom vorige aanbevelings nie in werking gestel is nie (mededeling: mnr. B. van Niekerk: Besigheidseenheidsbestuurder, Vrystaat, Kantoor van die Ouditeur-generaal, Bloemfontein: 30 Maart 2005).

'n Ouditeur-generaal vervul 'n noodsaaklike rol om openbare verantwoording deur openbare instellings af te dwing en te versterk. Behoorlike onafhanklike status, die strewe na sosiaal verantwoordbare ouditdoelwitte deur die nakoming van algemeen aanvaarde ouditstandaarde en 'n verstaanbare en insiggewende ouditverslag is die belangrikste faktore wat die eksterne ouditfunksie en openbare rekenpligtigheid versterk (Gloeck 1996:8).

Die Ouditeur-generaal dwing verantwoording op die onderskeie staatsdepartemente, provinsiale departemente, plaaslike owerhede en openbare entiteite (soos byvoorbeeld hospitaalrade) af deur middel van ouditering. Verskeie soorte oudits word deur die kantoor van die Ouditeur-generaal uitgevoer, soos byvoorbeeld rekenaaroudits, reëlmatigheidsouditering, forensiese ouditering, prestasie-ouditering en volhoubare ontwikkelingsouditering (mededeling: mnr. B. van Niekerk, 30 Maart 2005). Bepaalde aangeleenthede

kan vir verdere ondersoek aan die kantore van die Openbare Beskermer en Skerpioene oorhandig word en indien openbare geld van persone en/of instellings verhaal moet word, maak die Ouditeur-generaal van die Spesiale Ondersoekeenheid gebruik (Special Investigating Unit).

Alle verslae wat deur die Ouditeur-generaal se kantoor uitgereik word, word openbaar gemaak en byvoorbeeld by 'n provinsiale wetgewer of 'n munisipale raad tydens 'n openbare vergadering ter tafel gelê. Nasionale departemente se verslae word in die Parlement in Kaapstad ter tafel gelê. Die wyse waarop die Ouditeur-generaal verslag lewer nadat 'n oudit afgehandel is, is bevorderlik vir deursigtigheid aangesien die verslae op openbare vergaderings bespreek word en in openbare vergaderings ter tafel gelê word. Hierdie openbare vergaderings neem op 'n vasgestelde tyd 'n aanvang en alle belanghebbendes word vroegtydig oor hierdie besonderhede ingelig. Die media word ook by hierdie vergaderings toegelaat en kommentaar oor die verslae van munisipale owerhede kan byvoorbeeld in 'n persverklaring bekend gemaak word. Die belangstelling oor die inhoud van hierdie verslae deur die pers by die openbaarmaking van hierdie inligting, dien nie slegs as inligtingsbron vir die publiek nie, maar maak hulle meer betrokke daarmee en wek groter belangstelling in die proses van verantwoordingdoening (mededeling: mnr. B. van Niekerk: 30 Maart 2005).

Volgens mnr. van Niekerk (mededeling: Bloemfontein: 30 Maart 2005) behels positiewe verwickelinge in die Vrystaat Provinsie dat die Ouditeur-generaal heelwat meer klagtes van bedrog en ongerymdhede as voorheen ontvang wat daarop dui dat strenger beheer oor finansies in openbare instellings deur rekenpligtige beamptes uitgeoefen word en dat die publiek meer bewus van hulle regte op juiste administratiewe handeling word. Voorts ondervind die provinsiale Ouditeur-generaal 'n toename in die aantal forensiese ondersoeke wat onderneem word. Privaat instellings, soos byvoorbeeld KPMG Ingelyf, 'n ouditeursfirma, word benut om forensiese oudits uit te voer. Daar moet egter verseker word dat sodanige verslae openbaar gemaak word. Na afhandeling van

so 'n ondersoek is die publiek uiteraard geregtig op 'n afskrif van die finale verslae van hierdie instellings.

Advokaat Lubbe (mededeling: Bloemfontein: 24 Augustus 2005) is betrokke by die forensiese ouditafdeling van KPMG Ingelyf in Bloemfontein en onderneem oudits namens die kantoor van die Ouditeur-generaal in die Vrystaat. Forensiese oudits is primêr op die ondersoek van kriminele siviele aksies, soos byvoorbeeld wanneer die Departement van Omgewingsake en Toerisme in die Vrystaat Provinsie hulle met die vraagstuk van swak bestuur (soos byvoorbeeld geld wat gesteel is) nader. 'n Forensiese multi-dissiplinêre span wat uit ouditeure, 'n regsverteenwoordiger en ondersoekers van die Suid-Afrikaanse Polisie bestaan, word aangestel. Indien ongerymdhede geïdentifiseer word, word 'n verslag ná afhandeling van die ondersoek gepubliseer en na die bepaalde owerheidsinstelling verwys om oor die implementering van die aanbevelings te besluit (mededeling: adv. J. Lubbe: 24 Augustus 2005).

'n Voorbeeld van terugvoering wat in 'n jaarverslag van die nasionale kantoor van die Ouditeur-generaal gepubliseer is, het byvoorbeeld die volgende ingesluit, te wete:

In Die Volksblad (24 Januarie 2005) berig Leuvennink dat die Ouditeur-generaal in sy jaarverslag oor ouditbevindings vir 2003-04 verklaar het dat die stand van finansiële bestuur en aanspreeklikheidprosesse in die openbare sektor nie voortreflik is nie. Aangeleenthede wat spesifiek deur die Ouditeur-generaal aangeraak is, was onder meer foute en/of vraagstukke wat nie reggestel is nie, 'n styging in die aantal voorwaardelike ouditverslae, 'n voortgesette hoë vlak van vakante poste op senior bestuursvlak en gebrekkige verslaggewing oor klaarblyklike buitensporige vergoeding van topamptenare by openbare instellings. Voorts is klem geplaas op aangeleenthede soos swak batebestuur, basiese beleid en prosedures wat nie gevolg is nie en sleuteldokumente wat nie beskikbaar by ouditering was nie. Indien ouditeure nie in die nuwe finansiële jaar

bepaal of instellings hierdie aanbevelings geïmplementeer het nie, kan geen verbetering in die bestuur van openbare instellings teweeggebring word nie.

Die Ouditeur-generaal vertolk 'n noodsaaklike rol om effektiewe rekenpligtigheid deur middel van ouditering namens die belastingbetalers te fasiliteer. Die Kantoor van die Ouditeur-generaal behoort onder meer:

- ❖ voortreflike en deursigtige administrasie te bevorder;
- ❖ die doeltreffende en effektiewe benutting van openbare hulpbronne te bevorder; en
- ❖ voortreflike regering (governance) te bevorder.

Bonoemde doelwitte kan byvoorbeeld deur middel van die volgende reëlins verseker word, te wete:

- ❖ wêreldklas, koste-effektiewe en tegnologies-gevorderde onafhanklike oudits en ondersoeke; en
- ❖ tydige en objektiewe verslaggewing aan wetgewende instellings en die belastingbetaler (Auditor General South Africa, 1998).

Politiese onderhorigheid van die kantoor van die Ouditeur-generaal en/of politieke inmenging in die werksaamhede van die kantoor van die Ouditeur-generaal is ongetwyfeld die ondergang van 'n demokratiese bestel. Die Ouditeur-generaal is nie die buikspreker van ministers en/of hulle instellings nie, maar wel die skeidsregter. Derhalwe moet die onafhanklikheid van die Ouditeur-generaal gewaarborg en sy integriteit ten alle tye beskerm en gewaarbor word om te bepaal of openbare geld wel vir goedgekeurde doeleindes aangewend is (Esterhuyse 1997:22).

5.6 OPENBARE BESKERMER

'n Regering-van-die-dag kan slegs as grondwetlik beskryf word indien 'n grondwet praktiese betekenis verkry, met ander woorde wanneer die beginsels en regte wat in 'n grondwet vervat is, na die praktyk omskep word. Ingevolge **Wet 108 van 1996** is 'n aantal meganismes geskep in die strewe om die Handves van Menseregte vir ingesetenes 'n werklikheid te maak. Die Openbare Beskermer is een van die waardevolle en noodsaaklike meganismes wat in werking gestel is om 'n regverdige en stabiele konstitusionele regering te verseker (Pienaar 2000:2).

Reeds gedurende die Romeinse Ryk het die vraag "who watches the watchmen?" ontstaan. Wie beskerm die regte en belange van die individu teen die moontlike misbruik van persone en is met die gesag in die openbare sektor bekleed? Die antwoord wêreldwyd is dat 'n regering-van-die-dag as die bewaarders van ingesetenes se belange beskou word. Regerings-van-die-dag word deur mense bestuur en is derhalwe net so faalbaar soos die mense waaruit hulle saamgestel is. Om legitieme regering te bevorder en te beskerm, is verskillende vorme van toesig en beheer oor die uitvoering van goedgekeurde openbare programme noodsaaklik (Pienaar 2000:3).

Volgens Pienaar (2000:3) het die Internasionale Balie-Raad in 1974 die kantoor van die ombudsman soos volg beskryf: "... an office provided for by the constitution or by action of the legislature or parliament and headed by an independent high-level public official who is responsible to the legislature or parliament, who receives complaints from aggrieved persons against government agencies, officials and employees or who acts on his own motion, and who has the power to investigate, recommend corrective action, and issue reports."

Hierdie definisie beskryf die kantoor van die Openbare Beskermer in Suid-Afrika op akkurate wyse. Die Openbare Beskermer is 'n instelling wat aan oop,

deursigtige regering toegewyd is en as waghond vir ingesetenes teen onregverdige owerheidshandelinge optree. Gegewe die demokratiese beginsels van verantwoording, openheid en gelykheid soos in **Wet 108 van 1996** vervat, is dit voor-die-hand-liggend dat die kantoor van die Openbare Beskermer tot stand gebring is om onder meer:

- ❖ te verseker dat openbare instellings nie in die uitvoering van hulle werksaamhede hul gesag misbruik nie;
- ❖ te waarborg dat openbare amptenare die grondwetlike (demokratiese) beginsels sal nakom; en
- ❖ in die openbare sektor 'n sin vir en kultuur van dienslewering, verantwoordelikheid, dissipline en eerlikheid tot stand sal bring en behou (Pienaar 2000:6).

'n Openbare Beskermer word ingevolge die **Wet op die Openbare Beskermer, 1994** (Wet 23 van 1994), aangestel en artikels 181 en 182 van **Wet 108 van 1996** bepaal sy funksies en verantwoordelikhede. Ingevolge die bepalings van **Wet 108 van 1996** beskik die Openbare Beskermer oor die gesag om enige gedrag in owerheidsaangeleenthede of in openbare administrasie in enige owerheidsfeer, wat vermoed word onbehoorlik te wees of tot enige skade/benadeling kan lei, te ondersoek. Na afloop van die ondersoek moet die Openbare Beskermer verslag lewer en die gepaste regstellende handelinge onderneem. Voorts mag die Openbare Beskermer, ingevolge **Wet 23 van 1994**, wanadministrasie in openbare werksaamhede, onbehoorlike of oneerlike gedrag deur 'n openbare amptenaar en die misbruik/wanaanwending van openbare geld ondersoek.

Die kantoor van die Openbare Beskermer, as een van die strukture wat vir die beskerming van die individu se regte en die monitering van die regering se

aktiwiteite in die Republiek van Suid-Afrika verantwoordelik is, vertolk 'n noodsaaklike rol in 'n demokrasie. Hierdie instelling lewer 'n betekenisvolle bydrae in die beskerming van individue teen onetiese en/of onwettige gedrag en besluite van 'n regering-van-die-dag en herstel derhalwe ingesetenes se vertroue in voortreflike goedere- en dienslewering. Ingesetenes voel dikwels magteloos in die aangesig van 'n regering-van-die-dag wat nie op hulle behoeftes reageer nie; in hierdie opsig is die Openbare Beskermer met gesag beklee om te alle tye na ingesetenes se klagtes te luister en hul klagtes of probleme met erns te bejeën, selfs wanneer hy mag besluit om nie verder ondersoek na die klagtes in te stel nie of die klagtes as ongegrond bestempel (telefoniese mededeling: Vrystaatse Kantoor van die Openbare Beskermer: Bloemfontein: 2 April 2005).

Die verantwoordelikhede van die Openbare Beskermer kan saaklik soos volg opgesom word, te wete:

- ❖ om as instrument vir die beoefening van menseregte op te tree;
- ❖ om as 'n unieke meganisme vir demokratiese beheer oor die werksaamhede van die burokrasie te funksioneer; en
- ❖ om op 'n formele wyse vir die aanspreek van griewe teen administratiewe wandade uitspraak te gee (Pienaar 2000:3).

Die Openbare Beskermer geniet algehele onafhanklikheid in die uitvoering van sy pligte. Geen lid van die Kabinet of enige lid van die wetgewende gesag mag op enige wyse met die pligte, verantwoordelikhede en gesag van die Openbare Beskermer inmeng nie. Volgens Botes **et al.** (1996:164) moet alle owerheidsinstellings soveel as moontlik ondersteuning aan 'n openbare beskermer verskaf ten einde dit vir hom moontlik te maak om sy pligte, verantwoordelikhede en gesag effektief en doeltreffend uit te oefen. Die pligte, verantwoordelikhede en gesag van 'n openbare beskermer behels onder meer:

- ❖ die ondersoek, hetsy op eie inisiatief of na die ontvangs van 'n klagte, van enige beweerde wanadministrasie binne of op enige owerheidsvlak; die misbruik of onregverdige uitoefening van gesag of onregverdige, onberekenbare, onbeleefde of onbehoorlike gedrag of onredelike vertraging in die uitvoering van 'n owerheidshandeling; 'n onbehoorlike of oneerlike handeling, of korrupsie met betrekking tot openbare gelde; onbehoorlike of onwettige verryking, ontvangs of onbehoorlike bevoordeling of beloftes van sulke verryking of onbehoorlike bevoordeling en laastens 'n handeling of versuim deur 'n beampte wat op onregverdigheid of vooroordeel dui;
- ❖ om deur sy persoonlike betrokkenheid enige dispuut op te los of enige handeling reg te stel deur onder meer mediasie, bemiddeling of onderhandeling en deursigtigheid; die verskaffing van advies, waar nodig, rakende die gepaste remedies vir enige vraagstuk; en
- ❖ om te enige tyd gedurende of na afhandeling van die ondersoek enige feite of inligting waaroor hy beskik onder die aandag van die relevante owerheidsinstelling(s) te bring en derhalwe deursigtigheid te verseker en enige aanbevelings oor enige aangeleentheid wat hy na die owerheidsinstellings verwys het, te maak oor hoe om die aangeleentheid doeltreffend en effektief op te los (Botes **et al.** 1996:164).

Die Openbare Beskermer beskik egter oor geen gesag om enige aangeleentheid wat met die regsfunksies van die regshoue verband hou, te ondersoek nie. Hy is voorts verplig om 'n jaarlikse, geskrewe verslag by die Parlement in te dien (telefoniese mededeling: Vrystaatse Kantoor van die Openbare Beskermer: 2 April 2005).

Die premiers van provinsiale regerings beskik oor die gesag om provinsiale openbare beskermers aan te stel ten einde die dienste deur die openbare beskermer gebied, meer toeganklik vir die publiek te maak (Botes **et al.**

1996:165). Die aanstelling van 'n openbare beskermer is 'n strategie wat ontwerp is om beheer oor openbare amptenare en openbare ampsbekleërs se administratiewe handeling uit te oefen (telefoniese mededeling: Vrystaatse Kantoor van die Openbare Beskermer: 2 April 2005).

Ter illustrasie van die werksaamhede van 'n openbare beskermer kan na 'n onlangse bevinding deur die huidige Openbare Beskermer, mnr. Lawrence Mushwana verwys word. Mnr. Mushwana het bevind dat die Minister van Sosiale Ontwikkeling, Zola Skweyiya, se versuim om 'n rentevrye lening wat deur Invume se hoof-uitvoerende beampte, Sandi Majali, aan sy vrou toegestaan is, op 'n oortreding van die uitvoerende gesag se etiese kode dui. Die Mail & Guardian het gedurende 2005 berig dat die minister se eggenote 'n lening van R65 000,00 vanaf Sandi Majali vir die opknapping van hulle gesinshuis ontvang het. Hierdie lening is aan mev. Skweyiya toegestaan slegs 4 weke nadat een van Majali se maatskappye, IT Lynx, geëis het dat minister Skweyiya aan hulle 'n tender vir sosiale toelaes van R400 miljoen moes toeken. Skweyiya het volgehou dat daar geen konflik van belange was nie, aangesien hy nie van Majali se aandeel in IT Lynx bewus was nie (Die Volksblad 20 Junie 2006).

Met verwysing na die Openbare Beskermer op provinsiale owerheidsvlak, kan na die volgende voorbeeld verwys word. Gedurende Mei/Junie 2005 het die Demokratiese Alliansie (DA) die Openbare Beskermer in die Vrystaat versoek om 'n ondersoek by die die Dihlabeng-stadsraad te onderneem waar bykans R70 000 van die belastingbetalersgeld vir 'n begrafnis van 'n stadsraadslid betaal is. Die DA het die Openbare Beskermer en LUR vir plaaslike regering en behuising versoek om die geld wat onregmatig kragtens die **Wet op die Bestuur van Munisipale Finansies, 2003** (Wet 56 van 2003), bestee is van raadslede wat vir die besteding verantwoordelik was, te verhaal. Die stadsraad het op 'n spesiale raadsvergadering op 25 Mei 2005, R50 000 vir 'n "burgerlike begrafnis" vir mnr. Thusi, raadslid van die dorp wat op 20 Mei in 'n motorbotsing oorlede is, goedgekeur. Oorbesteding van R18 578,44 vir die begrafnis met 'n

koperblaasorkes, tente, T-hemde vir begrafnisgangers en 'n kis van R17 000 is ná die indiening van 'n staat deur die familie, ook deur die raad goedgekeur. Die DA het voorts in hulle brief aan die Openbare Beskermer verklaar dat daar nie van belastingbetalers van Dihlabeng verwag kon word om vir die begrafnisse en persoonlike uitgawes van raadslede en hulle families op te dok nie. Ingevolge wetgewing oor munisipale finansies en die vergoeding van openbare ampsdraers was hierdie uitgawes onwettig (Die Volksblad, 8 Junie 2005).

Die Openbare Beskermer moet toeganklik, spesifiek vir ingesetenes uit die landelike gebiede, deur middel van byvoorbeeld streekskantore of rondreisende "klinieke", vir gestremdes en/of siekes, ongeletterdes en dié wat slegs hulle moedertaal magtig is, wees. Voldoende en voortreflik opgeleide personeel is van uiterste belang om voorgenoemde ingesetenes van bediening te wees (De Villiers, 2001).

Gedurende 1999 het die Openbare Beskermer 'n nasionale openbare bewustheidsprogram, wat deur die Europese Unie se Stigting vir Menseregte in Suid-Afrika befonds is, geloods. Met die projek is beoog om die vermoëns van die openbare sektor, owerheidsinstellings, openbare entiteite en nie-regeringsorganisasies in die landelike gebiede om toegang tot die kantoor van die Openbare Beskermer te verky, te verbeter. Daar is ook beoog om te verseker dat hulle oor 'n ingeligte staatsdiens en bemagtigende landelike gemeenskappe beskik wat weet hoe om korrupsie en wanpraktyke in die openbare instellings meer effektief aan te spreek (De Villiers, 2001).

5.7 MENSEREGTEKOMMISSIE

Die Handves van Menseregte verhoed 'n regering-van-die-dag om die regte van ingesetenes te misbruik. Ingevolge artikel 184 van **Wet 108 van 1996** moet die Menseregtekommissie deursigtigheid bevorder deur onder meer die nakoming van menseregte in die Republiek van Suid-Afrika te monitor en evalueer asook

om navorsing oor menseregte-kwessies onderneem en ingesetenes op te voed. Hierdie Kommissie beskik oor die gesag om inligting van owerheidsinstellings te vereis oor maatreëls deur hulle geneem vir die bewerkstelling van regte soos vervat in die Handves van Menseregte, soos byvoorbeeld die reg op behuising, gesondheidsorg, voedsel, water, sosiale sekuriteit, opvoeding en 'n skoon omgewing (Radimo 2001:53).

Ingevolge artikel 184 en bylae 6 van **Wet 108 van 1996** is die Menseregtekommissie verantwoordelik om:

- ❖ respek vir en 'n kultuur van menseregte te bevorder;
- ❖ die beskerming, ontwikkeling en handhawing van menseregte te bevorder; en
- ❖ die nakoming van menseregte in die Republiek van Suid-Afrika te monitor en evalueer en derhalwe deursigtigheid te verseker deurdat alle handeling wat met die verbreking van menseregte verband hou, ontbloot word.

5.8 KOMMISSIE VIR GESLAGSGELYKHEID

Die Kommissie vir Geslagsgelykheid beskik oor die gesag, ingevolge artikel 187 van **Wet 108 van 1996**, om deursigtigheid in terme van die monitering, ondersoek, advisering en verslaggewing oor aangeleenthede wat met geslagsgelykheid verband hou, af te dwing. Hierdie Kommissie beskik oor voldoende gesag om diskriminasie teen en die misbruik van vroue teë te werk en op dié wyse deursigtigheid in verskeie aangeleenthede wat met vroue se regte verband hou, te verseker (Malefane 2003:65).

5.9 KOMMISSIE VIR DIE BEVORDERING EN BESKERMING VAN DIE REGTE VAN KULTURELE, RELIGIEUSE EN LINGUISTIESE GEMEENSKAPPE

Ingevolge artikel 185 van **Wet 108 van 1996** beskik hierdie Kommissie oor die gesag om aangeleenthede rakende die regte van kulturele, godsdienstige en linguistiese gemeenskappe te monitor, te ondersoek, na te vors, te adviseer en verslag daaroor te lewer asook vrede, vriendskap, menslikheid, verdraagsaamheid en nasionale eenheid tussen die verskillende kultuur-, godsdienst- en taalgemeenskappe deur gelykheid, nie-diskriminerende gedrag en vrye assosiasie te bewerkstellig. Die lede van die Kommissie moet verteenwoordigend van die hoof-kulturele, godsdienstige en linguistiese gemeenskappe van die Republiek van Suid-Afrika wees en indien hulle oortredings bespeur, moet dit aan die Menseregtekommissie gerapporteer word. Die werksaamhede van hierdie Kommissie verseker deursigtigheid en verhoed diskriminasie ten opsigte van ras, godsdienst, kultuur en taal.

5.10 SPESIALE ONDERSOEKEENHEDE

Kommissies van ondersoek kan enige aangeleentheid van openbare belang of van belang vir 'n regering-van-die-dag ondersoek. Die effektiwiteit van hierdie kommissies is daarin geleë dat hulle in hul ondersoek slegs op 'n bepaalde aangeleentheid fokus en soveel navrae as moontlik kan doen om die betrokke aangeleentheid tot op die been oop te vlek. Kommissies van ondersoek kan aangestel word indien:

- ❖ 'n ooweldigende openbare angstigtheid oor 'n aangeleentheid bestaan;
- ❖ omvangryke gebreke in die uitkomst/resultate van 'n regering-van-die-dag blyk betrokke te wees;

- ❖ omstandighede wat tot die ondersoek aanleiding gee, uniek is, met slegs 'n beperkte aantal presedente;
- ❖ die aangeleentheid nie deur die benutting van byvoorbeeld geregshowe of deur die Openbare Beskermer opgelos kan word nie; en
- ❖ die aangeleentheid binne 'n area resorteer wat relatief té nuut, kompleks of kontroversieël is om beleidsbesluite daarvoor te kan neem (The Department of Internal Affairs, New Zealand, 2005).

Onafhanklike kommissies van ondersoek kan aangestel word om aanklagtes van korrupsie in spesifieke gevalle te ondersoek, soos byvoorbeeld die Skweyiya Kommissie van Ondersoek wat die korrupte praktyke van verskeie openbare amptenare en die misbruik van openbare gelde in die voormalige Bophuthatswana-regering ondersoek het (Die Volksblad, 24 Augustus 2004).

'n Verdere voorbeeld van 'n kommissie van ondersoek is die Heath-eenheid, wat aangestel is om die Regering se omstrede wapentransaksie van R30 miljard saam met die Openbare Beskermer, Ouditeur-generaal en die Nasionale Vervolgingsgesag moes ondersoek. Nog 'n voorval waar 'n spesiale ondersoekendeheid aangestel is, is dié van mnr. Willie Hofmeyr wat in 2004 die Quakeni-munisipaliteit, wat R33 miljoen sonder enige goedkeuring spandeer het, moes ondersoek en aanbevelings maak. Hierdie Kommissie moes voorts die Oos-Kaapse regering help om die chaos in die goedere- en dienslewering van die plaaslike raad te herstel deur byvoorbeeld verkwiste openbare geld vanaf raadslede te herwin (Die Volksblad, 24 Augustus 2004).

5.11 GEKOSE KOMITEES VAN 'N WETGEWER

'n Wetgewende gesag word deur die kiesers verkies en is derhalwe direk vir die beheer oor die invordering, bewaring en besteding van openbare geld

verantwoordelik. Die wetgewer is verplig om reëlings te tref wat daartoe sal bydra om finansiële administrasie op 'n geordende en reëlmatige wyse te laat verloop. Die wetgewer beskik nie oor genoegsame tyd om rekenpligtige beamptes van die onderskeie owerheidsinstellings self te ondervra nie en wys derhalwe 'n komitee oor openbare rekeninge aan om openbare verantwoording namens hom te hanteer. Die komitee oor openbare rekeninge lewer verslag en maak aanbevelings aan die betrokke wetgewer. Op hierdie wyse aanvaar 'n wetgewer finale verantwoordelikheid na oorweging en goedkeuring van die aanbevelings van die komitee, vir alle owerheidshandelinge en moet uiteindelik aan die kiesers verantwoording doen (Oosthuizen 1997:8).

Parlementêre komitees beskik oor die bevoegdheid om enige aspekte van wetgewende programme, soos byvoorbeeld die begroting, herstrukturering en rasionalisering in die openbare sektor en beleidformulering, te monitor, ondersoek, navrae te doen en aanbevelings daarvoor te maak. Hierdie komitees moedig die ontwikkeling van individuele en kollektiewe spesialisering in verskeie beleidsrigtings aan wat tot voortreflike beleide en wette aanleiding gee en effektiewer oorsig/toesig oor die uitvoerende gesag moontlik maak (De Villiers, 2001).

Verskillende soorte parlementêre komitees kan geïdentifiseer word, te wete:

❖ **Portefeulje-komitees**

Hierdie komitees bestaan binne die Nasionale Vergadering en in elke provinsiale wetgewer. Die taak van portefeulje-komitees is om die aktiwiteite van openbare instellings namens 'n wetgewende gesag te monitor. Op nasionale owerheidsvlak is elke portefeuljekomitee vir 'n spesifieke instelling of departement, soos byvoorbeeld die departemente van onderwys, behuising of gesondheid, verantwoordelik en kan binne 'n bepaalde departement ondersoeke doen en aanbevelings maak wat byvoorbeeld met wetgewing, die begroting,

herstrukturering, menslike hulpbronne, beleidformulering of enige ander relevante aangeleentheid verband hou. Provinsiale wetgewers beskik dikwels nie oor portefeuljekomitees vir elke departement nie. Sodanige komitees bevorder deursigtigheid omdat hulle verteenwoordigend van die kieserspubliek is en in die openbaar van hulle bevindinge verslag doen.

Dit is die verantwoordelikheid van portefeulje-komitees (ook na verwys as **ex-ante** komitees) om 'n toesigrol oor die onderskeie departemente te vervul, deur onder meer:

- ❖ owerheidswerksaamhede/resulte en die aanwending van openbare geld wat aan departemente toegesê is, te monitor ten einde te bepaal of goedgekeurde owerheidsprogramme uitgevoer word om beleidsdoelwitte te bereik;
- ❖ departementele kwartaalverslae ten opsigte van tekorte op begrote inkomste, oor- en onderbesteding en 'n projeksie van uitgawes en inkomste vir die huidige finansiële jaar na te gaan;
- ❖ te verseker dat departemente oor strategiese planne beskik waarin hulle aantoon hoe hul begrotings benut gaan word om owerheidsbeleid(e) te bereik; en
- ❖ te verseker dat departemente die bevindinge/aanbevelings van openbare rekeninge komitees (nasionale- en provinsiale vlakke), soos deur die Parlement aanvaar, implementeer (95th Report of the Standing Committee on Public Accounts 2003:3).

'n Voorbeeld waarna verwys kan word is die portefeulje-komitee vir vervoer, onder voorsitterskap van Jeremy Cronin, wat by die streng toesighouding oor die Gautrein-projek vir die 2010 Wêreldsokkertoernooi betrokke is. Hierdie Komitee

het byvoorbeeld in 2005 bevind dat die projekkostes vir hierdie hoëspoed-trein vanaf die aanvanklike R7 biljoen na R20 biljoen gestyg het en het 'n verslag uitgereik waarin ernstige bekommernisse oor die projek uitgespreek word (February 2005:1). Hierdie verslag is sonder teenkating aanvaar wat beteken het dat hierdie komitee daarin geslaag het om nie slegs die uitvoerende gesag tot verantwoording oor die projek te roep nie, maar ook daarin geslaag het om 'n openbare debat oor hierdie aangeleentheid aan te wakker en bewerkstellig het.

❖ **Gekose komitees**

Gekose komitees vervul 'n soortgelyke rol as die portefeuljekomitees, maar word slegs in die Nasionale Raad van Provinsies (NRP) aangetref. Anders as in die Nasionale Vergadering word daar nie in die NRP vir elke departement 'n gekose komitee aangestel nie. 'n Enkele gekose komitee behartig 'n groep (cluster) verwante owerheidsfunksies, soos byvoorbeeld justisie, veiligheid en sekuriteit en verdediging (De Villiers, 2001).

❖ **Staande komitees**

Staande komitees is permanente komitees wat 'n spesifieke departement of funksie op 'n aaneenlopende basis monitor. In teenstelling hiermee word tydelike **ad-hoc** komitees gevorm om aan spesifieke aangeleenthede aandag te skenk en ontbind ná afhandeling van hulle mandaat (De Villiers, 2001). 'n Voorbeeld van 'n staande komitee is 'n komitee wat 'n bepaalde grondeis moet ondersoek en wat na afhandeling van hulle taak 'n aanbeveling(s) maak waarna hul ontbind.

❖ **Gesamentlike staande komitees**

Gesamentlike staande komitees is permanente wetgewende komitees wat lede van beide die Nasionale vergadering en die Nasionale Raad van Provinsies insluit (De Villiers, 2001).

❖ **Openbare rekeninge komitees**

Openbare rekeninge komitee(s) word in die Nasionale Vergadering aangestel, bekend as die Staande Komitee oor Openbare Rekeninge (SKOOR) en by elkeen van die provinsiale wetgewers waar hulle bekend staan as Provinsiale Komitees oor Openbare Rekeninge (PROKOR). As staande komitees het hulle die verantwoordelikheid om finansiële- en ouditverslae wat deur die wetgewers, afkomstig van die Ouditeur-generaal, na hul verwys word, te oorweeg en aanbevelings aan die betrokke wetgewer te maak. Openbare rekeninge komitees is verplig om wetgewers by te staan ten einde te verseker dat openbare instellings byvoorbeeld binne hulle begrotings funksioneer en volgens die doelwitte wat deur die wetgewers bepaal is, openbare fondse bestee. Die openbare rekeninge komitees is ook behulpsaam om die uitvoerende gesag oor hulle finansiële bestuur tot verantwoording te roep. 'n Komitee oor openbare rekeninge is die meganisme waardeur 'n wetgewende gesag beheer oor die besteding van openbare geld uitoefen ten einde aan die behoeftes van die land en/of provinsie te voldoen.

Die missie van 'n komitee oor openbare rekeninge kan soos volg omskryf word: Komitees oor openbare rekeninge moet op 'n onpartydige en apolitiese wyse indringende ondersoekes loods ten opsigte van finansiële administrasie en bydra dat die uitvoerende gesag tot verantwoording vir die besteding van openbare geld geroep word en sy rentmeesterskap oor staatsbates om ordelike, ekonomiese en doeltreffende staatsbesteding te verseker. Sodanige komitees moet bevoeg wees om die versekering te gee dat 'n regering-van-die-dag waarde vir geld ontvang en dat openbare gelde en bates doeltreffend bestuur word. Deur sodanige versekering word die algemene publiek se vertroue in staatsinstellings versterk (Oosthuizen 1997:9).

Aangesien hierdie komitees die kritiese aspekte van openbare finansies ondersoek, is dit van kardinale belang dat hulle effektief en doeltreffend

funksioneer en dat hul besluite nie deur partypolitieke verskille beïnvloed word nie. Hierdie komitees is nie effektief wanneer lede daarvan poog om politieke funksioneer in plaas van om te bepaal of belastingbetalers waarde vir hulle geld ontvang het (February 2002:2).

Wanneer SKOOR/PROKOR 'n verslag van die Ouditeur-generaal oor moontlike fiskale ongerymdhede ontvang, moet hulle sodanige aangeleentheid ondersoek. Hierdie komitee(s) beskik oor die gesag om die betrokke partye soos byvoorbeeld 'n rekenpligtige beampte tot verantwoording te roep en hulle werksaamhede in die verband aan die komitee verduidelik. Nadat die ondersoek afgehandel is, berei die komitee(s) 'n verslag van hulle bevindinge voor wat aan die wetgewer voorgelê word vir oorweging. Partye wat deur die aangeleentheid geaffekteer word, verkry 60 dae om op die bevindinge van die verslag te reageer en die aangeleentheid aan te spreek (February 2002:1).

PROKOR in die Vrystaat Provinsie lê hulle besluite/aanbevelings in die wetgewer ter tafel en indien dit aanvaar word, is dié aanbevelings afdwingbaar. Die Tesourie is verantwoordelik vir die monitering van die aanbevelings. Sedert 1994 het die sukseskoers van die implementering van aanbevelings deur openbare instellings met 70% verbeter (mededeling: mnr. A. Oosthuizen, 10 November 2005). Volgens mnr. Oosthuizen speel die media 'n noodsaaklike rol om te verseker dat die proses deursigtig bly, aangesien ingesetenes nie op 'n daaglikse grondslag die verhore kan volg nie en die media hulle belange derhalwe deur middel van verslaggewing verteenwoordig.

PROKOR beskik voorts oor die bevoegdheid om 'n rekenpligtige beampte tot verantwoording te roep en 'n beampte te straf met gevangenisstraf, sonder die keuse van 'n boete indien nalatigheid bewys kan word. Deursigtige regering word bevorder deurdat PROKOR se sittings vir die algemene publiek en die media by ondervraging oop is en hulle verslae ook openbare dokumente is. Voorts beskik PROKOR ook oor die bevoegdheid om enige amptenaar te

dagvaar om voor hulle te verskyn óf dokumente voor te lê. Betrokkes moet byvoorbeeld binne 48 uur na aanvraag die aangevraagde dokumente aan die komitee voorlê. Die feit dat 'n voorsitter van 'n openbare rekeninge komitee uit 'n lid van die opposisieparty verkies word, verseker dit dat die werksaamhede van sodanige komitee aan die demokratiese beginsels van deursigtigheid en verantwoording voldoen (mededeling: mnr. A. Oosthuizen: 10 November 2005).

Ten einde hulle toesigrol effektief en doeltreffend uit te kan voer, moet die komitees poog om hul verhoudings met spesifiek die Ouditeur-generaal en die Nasionale Tesourie op 'n volgehoue wyse op te knap. Hierdie komitees kan ook 'n rol speel in die versekering van voortreflike goedere- en dienslewering deur onder meer die effektiewe, ekonomiese en doeltreffende implementering van openbare beleide te monitor (95th Report of the Standing Committee on Public Accounts 2003:2).

Dit is die verantwoordelikheid van openbare rekeninge komitees (**ex-post facto** komitees) om onder meer:

- ❖ die verslae van die Ouditeur-generaal te ondersoek en met departemente se hoofde oor finansiële ongerymdhede waar transaksies nie aan bepaalde wetgewing voldoen nie, te konsulteer; en
- ❖ voorstelle oor finansiële aangeleenthede aan 'n wetgewende gesag voor te lê oor hulle bevindinge na hul ondersoek voltooi is (95th Report of the Standing Committee on Public Accounts 2003:2).

Bevindinge en aanbevelings van 'n openbare rekeninge komitee word aan die portefeulje-komitees gelewer ten einde beide hierdie komitees se doeltreffendheid in die uitvoering van hulle werksaamhede te bevorder (95th Report of the Standing Committee on Public Accounts 2003:3).

❖ **Uitgebreide (extended) openbare komitees**

Uitgebreide komitees bestaan uit twee of meer bestaande wetgewende komitees. 'n Gesamentlike komitee mag genader word om bepaalde wetsontwerpe wat vir meer as een staatsdepartement of instelling relevant is, te oorweeg. Die voorbeeld waarna verwys kan word, is byvoorbeeld 'n wetsontwerp op kinders wat die insette van portefeulje-komitees vir sosiale ontwikkeling, gesondheid, opvoeding, polisiëring, korrektiewe dienste en justisie kan vereis. Hierdie komitees is relatief groter as gewone portefeulje komitees, maar bestaan nie uit 'n volle sitting van byvoorbeeld die Nasionale Gesag nie (IDASA – FAQ Topics: Political Governance).

Skakeling tussen die parlementêre komitees en die strukture vir openbare deelname, byvoorbeeld belange- en/of drukgroepe soos “Treatment Action Campaign” (TAC) wat hulle beywer vir die belange van persone wat HIV-positief is, is in die merendeel van gevalle relatief swak of bestaan dikwels glad nie. Komiteeklerke word vir die opstelling van openbare verhore en die bestuur/organisering van voorleggings en/of betoë deur die publiek (belangegroepe) in verband met spesifieke konsepwette en oorsigprogramme verantwoordelik gehou, terwyl die programme vir openbare deelname deur afsonderlike eenhede uitgevoer word. Voornoemde dui daarop dat programme vir openbare deelname in afsondering van politieke behoeftes uitgevoer word (The Constitutional mandate: Dynamic & pro-active legislatures, s.a).

5.12 MEDIA

Die media is 'n bastion van 'n demokrasie met die vermoë om die magtigste politieke figure te laat tuimel, die openbare belang te beskerm, openbare besluitnemers te kritiseer, openbare aangeleenthede te debatteer, ingesetenes daaroor te laat nadink en oor die reg beskik om alle waarheid bloot te lê (Viswanath & Kaufmann 1999:19).

Ingevolge artikel 16(1) van **Wet 108 van 1996** beskik elke ingesetene oor die reg op vryheid van uitdrukking; insluitende dié van die pers en ander media. Die Suid-Afrikaanse regering is toegewyd aan 'n onafhanklike pers en beskou dit as 'n noodsaaklike element in tweerigting-kommunikasie tussen die regering-van-die-dag en ingesetenes. Voorts word na die reg op vryheid om inligting of idees te ontvang, vryheid om artistiese kreatiwiteit te beoefen, akademiese vryheid en vryheid van wetenskaplike navorsing. Die media verseker deursigtigheid in veral die ontbloting van verborge werksaamhede van politici en openbare amptenare en derhalwe ook om korrupsie te onthul.

'n Vry media (byvoorbeeld koerante, radio en televisie) is noodsaaklik vir die bevordering van voortreflike regering en om te verseker dat ingesetenes se sosiale behoeftes bevredig word (Viswanath & Kaufmann 1999:20). Spesifieke koerante, soos byvoorbeeld die Mail & Guardian, wat in ondersoekende joernalistiek spesialiseer, vertolk die rol van 'n noodsaaklike waghond in die ondersoek van korrupte aangeleenthede en beklemtoon byvoorbeeld in beriggewing die noodsaaklikheid van 'n onafhanklike en onbeperkte media wat die publiek in die aanslag teen korrupsie, kan dien (Camerer 2001:2).

Aangesien die Suid-Afrikaanse Regering die vryheid van die pers propageer, is die openbare media voortdurend op die uitkyk vir enige ongerymdhede by openbare instellings wat aan die publiek bekend gemaak kan word. Die media fokus op die beriggewing van sensasie en enige aangeleentheid wat die publiek se aandag behoort te geniet, wat dan gepubliseer word. Hierdie toedrag van sake noop openbare amptenare om hulle werksaamhede met omsigtigheid uit te voer ten einde nie deur die media blootgestel te word nie. Wysies waarop openbare gedrag ondersoek kan word, behels onder meer:

- ❖ ondervragings en verslae vanaf ondersoekende (investigating) joernaliste;
- ❖ briewe aan die pers; en

- ❖ onderhoude byvoorbeeld op televisie, radio of paneelbesprekings (Cloete 1996:89).

Amptenare se vrees vir publisiteit dien as 'n afskrikmiddel om by onetiese praktyke betrokke te raak. Hierdie publisiteit speel ook 'n rol in die handhawing van deursigtigheid deurdat die werksaamhede en besluite van 'n regering-van-die-dag bevraagteken kan word. Die media stimuleer bespreking en debattering van openbare aangeleenthede en stel sodoende ingesetenes in staat om openbare aangeleenthede te debatteer, daaroor na te dink en menings daaroor uit te spreek wat uiteindelik hulle keuseuitoefening kan beïnvloed (Malefane 2003:72).

Op 'n *imbizo*-byeenkoms verseker die media met die publisering van inligting dat belanghebbendes, soos byvoorbeeld ingesetenes binne die bepaalde gebied wat bereik moet word, van die regte waaroor hulle beskik om verantwoording af te dwing, bewus gemaak word. Die teenwoordigheid van die media by hierdie geleentheid dra ook by om die oortuigingskrag en noodsaaklikheid van aangeleenthede wat deur die publiek geopper word, te versterk. Die Media Skakelingsafdeling van die Government Communication and Information Services (GCIS), wat tydens die Presidensiële *imbizo*-besoeke teenwoordig is en vir die koördinerende van die fokusweke verantwoordelik is, is aktief by *imbizo*-byeenkomste betrokke wat uiteraard die deursigtigheid van hierdie byeenkomste verhoog. Die fokusweke behels direkte interaksie tussen die adjunk-president, kabinetministers, adjunk-ministers, premiers, verteenwoordigers vanaf die plaaslike regering, lede van uitvoerende rade, burgemeesters, ander senior regeringsamptenare en die gemeenskappe. Presidensiële *imbizo*-besoeke dien om die president se deelname met uitgebreide besoeke aan die onderskeie provinsies te bevestig. Een van die sleuteldoelwitte met hierdie besoeke is om die president self in staat te stel om van bepaalde uitdagings en vraagstukke waarmee die ingesetenes in hulle gebied te kampe het, asook die

omstandighede waaronder hulle lewe, kennis te neem. Hierdie presidensiële besoeke en fokusweke stel die ingesetenes in staat om op nasionale-, regionale- en plaaslike owerheidsvlakke die regering-van-die-dag aanspreeklik te hou vir die uitvoering van hulle werksaamhede, en hul tot voortreflike goedere- en dienslewering aan te spoor (Kantoor van die Premier, Kwazulu-Natal, 2004).

5.13 BELANGEGROEPE/DRUKGROEPE

In die Republiek van Suid-Afrika is verskeie verenigings deur lede met soorgelyke belange geskep, soos byvoorbeeld werkgewersorganisasies en werkersunies. Hierdie belangegroep/drukgroep is voortdurend by die voorlegging van voorstelle aan die onderskeie owerhede oor beleidsveranderinge betrokke. Dikwels het voorleggings/voorstelle wat aan 'n regering-van-die-dag gelewer word ten doel om 'n tasbare voordeel vir die lede van die belangegroep/drukgroep te bewerkstellig, soos byvoorbeeld 'n unie/vakbond wat voorstelle vir die verandering van wetgewing vir die verbetering van lede se diensvoorwaardes maak (Malefane 2003:74). Hoewel belangegroep/drukgroep en openbare instellings mekaar in die merendeel van die gevalle teenstaan, moet in gedagte gehou word dat hulle gemeenskaplike belange het en insette van mekaar benodig om hulle onderskeie doelwitte te bereik. In sommige gevalle word reëlins met bepaalde belangegroep/drukgroep getref om op 'n formele wyse gereelde insette vir beleidbepalingsdoeleindes te lewer.

5.14 HOWE

Openbare instellings kan slegs effektief en doeltreffend funksioneer indien wet en orde gehandhaaf word. In hierdie opsig speel die onderskeie howe in die Republiek van Suid-Afrika 'n noodsaaklike rol in die bewerkstelling daarvan. Ingevolge artikel 165(2) van **Wet 108 van 1996** is howe onafhanklik en slegs aan

voornoemde wet en die reg onderhewig. Die onderskeie howe moet die reg onpartydig en sonder vrees, begunstiging of vooroordeel toepas.

Ingesetenes kan hulle, in gevalle waar enige van hul regte geskend of onregverdigde behandeling deur openbare amptenare plaasvind, tot die volgende howe in Suid-Afrika wend, te wete:

- ❖ die Grondwetlike Hof - die hoogste hof in alle grondwetlike aangeleenthede;
- ❖ die Appèlhof - die hoogste hof van appèl, behalwe in grondwetlike aangeleenthede;
- ❖ die hooggeregshowe;
- ❖ landdroshowe; en
- ❖ enige ander hof wat in terme van 'n wet van die Parlement bewerkstellig of erken word (Du Toit **et al.** 1998:161).

Verhore in howe is oop vir die breë publiek wat verseker dat deursigtigheid deurgaans gehandhaaf word. Die kostes verbonde aan hofsake belemmer egter geregshowe se taak om te alle tye as waghonde teen onregverdigde handeling op te tree.

Met verwysing na die omstrede "Wapentransaksie (debakel)" (Arms Deal) het Richard Young, een van die tenderaars wat onsuksesvol in die korvet-transaksie was, hom na die howe gewend om toegang tot die konsepverslae van die Ouditeur-generaal te verkry in 'n poging om te bewys dat bepaalde sleutelbevindinge uit die finale verslag gelaat is. Die oorspronklike verslag (konsepverslag) het meer as 10 000 bladsye beslaan en het insette van die Ouditeur-generaal, die Openbare Beskermer en die Nasionale Direkoraat van

Openbare Vervolging oor hulle ondersoek na die beweerde ongerymdhede in die wapentransaksie van R30 miljard bevat. Hierdie bevindinge is egter nie gepubliseer nie. Young het die konsepverslag ná 'n uitgerekte hofgeding van sowat drie jaar uit die Ouditeur-generaal, die instelling wat oor deursigtigheid en integriteit van openbare finansies waak, gewring (Die Volksblad, 11 Januarie 2005). Richard Young het hom tot die howe gewend om die doeltreffendheid van 'n oop en deursigtige regering te toets en het weergalose geleentheid vir die Parlement geskep om by die wapentransaksie herbetrokke te raak.

Gebeure soos Tony Yengeni se parool en sy daaropvolgende verontagsaming van sy naweek-paroolvoorwaardes deurdat hy die bepaalde Sondag meer as 'n uur laat by die gevangenis opgedaag het, skend die regstelsel en ook mense se vertrouwe daarin. Yengeni, wat weens bedrog tot vier jaar tronkstraf gevonniss is, het van dag een af voorkeurbehandeling in die korrektiewe instelling geniet. Top ANC-amptenare, onder wie die speaker van die parlement, het hom 'n helde-afskied gegee toe hy sy tronkstraf begin uitdien het en hy is ook skouerhoogte deur kabinetslede na die tronk gedra. Hy is twee maande nadat sy tronkstraf 'n aanvang geneem het, op naweekparool vrygelaat en is gefotografeer waar hy met 'n bier in die hand saam met sy vriende gekuier het. As dit is hoe hooggeplaaste politici, in Yengeni se geval die voormalige hoofswep van die ANC, wat demokraties deur die reg aan 'n ernstige misdaad skuldig bevind is, behandel word, plaas dit allerlei vraagtekens oor effektiwiteit van die regstelsel. Van voortreflike en deursigtige regering is daar in hierdie geval geen sprake nie (Die Volksblad, 30 Augustus 2006).

5.15 STATISTIEK SUID-AFRIKA (SSA)

Statistiek Suid-Afrika (SSA) beoog om sosio-ekonomiese ontwikkeling en toeganklike gehalte-inligting deur middel van omvattende statistiek, voortreflike toegang tot inligting en bestuur, te verseker. SSA is die amptelike verskaffer van statistiek aan die Suid-Afrikaanse Regering en sy instellings wat die vertrekpunt

vir die formulering van owerheidsbeleid(e) vorm (soos byvoorbeeld beleid vir die aanspreek van die hoë werkloosheidsyfer in die land).

SSA is verbind tot onder meer die volgende, te wete:

- ❖ tersaaklikheid - om inligting wat vir die implementering en monitering van die land se groei- en ontwikkelingstrategieë benodig word, aan belanghebbendes te voorsien;
- ❖ betroubaarheid - om deskundige statistiese resultate wat op grond van gepaste prosedures ingesamel en verwerk is aan belanghebbendes te verskaf;
- ❖ verteenwoordiging - om as 'n instelling in 'n toenemende mate inligting oor die bevolking ten opsigte van bevolkingsgroepe, geslag en fisieke gestremdhede te weerspieël; en
- ❖ reaksie - om in die statistiese behoeftes van belanghebbendes in nasionale, provinsiale en plaaslike regering, arbeid en bestuur, openbare entiteite en navorsingsinstellings, die burgerlike samelewing en spesiale belangegroepe te voorsien (Statistiek Suid-Afrika: Oorsig, 2004).

Werkzaamhede van SSA sluit onder meer die volgende in, te wete:

- ❖ om amptelike demografiese, ekonomiese en maatskaplike sensusse en opnames namens die Regering-van-die-dag te onderneem;
- ❖ om administratiewe statistieke te versamel en te verwerk;
- ❖ om statistiese verslae en vrystellings te publiseer en dit so wyd as moontlik te versprei;

- ❖ om statistiese advies aan die Regering-van-die-dag en ander instellings te voorsien; en
- ❖ om statistiese opnames en steekproewe te ontleed om die akkuraatheid en konsekwentheid daarvan te verseker (Statistiek Suid-Afrika: Oorsig, 2004).

Die klaarblyklike tekortkoming van SSA as instelling wat moet verseker dat betroubare inligting (meestal statistiese inligting) vir belanghebbendes toeganklik is, is dat dit as regeringsinstelling gemanipuleer kan om óf slegs sekere statistieke of slegs gedeeltes daarvan, óf foutiewe inligting aan individue of media of groepe beskikbaar gestel kan word (Statistiek Suid-Afrika: Oorsig, 2004).

5.16 DEURSIGTIGHEID INTERNASIONAAL SUID-AFRIKA (TISA)

Deursigtigheid Internasionaal Suid-Afrika (TISA) is gedurende 1997 as 'n outonome Suid-Afrikaanse nie-regeringsorganisasie tot stand gebring wat toegewyd is tot die aanspreek van aangeleenthede wat met korrupsie, regering en etiek verband hou. TISA beskik oor uitgebreide netwerke wat uit verskillende organisasies en instellings in merendeels die samelewing, maar ook in die openbare- en privaat sektore bestaan om aangeleenthede wat byvoorbeeld met korrupsie verband hou, aan te spreek. TISA is een van dié instellings wat met die internasionale anti-korrupsie organisasie, Deursigtigheid Internasionaal (TI) geaffilieer word.

As deel van 'n internasionale beweging teen korrupsie, is TISA aan die voorkoming van korrupsie in die openbare en privaat sektore asook in die samelewing toegewyd. Hierdie organisasie erken dat korrupsie 'n negatiewe invloed op ontwikkeling uitoefen en onderneem derhalwe onder meer om:

- ❖ deursigtigheid, verantwoording en integriteit in die Suid-Afrikaanse samelewing te bevorder;
- ❖ voortreflike regering te bevorder;
- ❖ korrupsie op plaaslike- en ander gebiede te monitor;
- ❖ openbare bewustheid van korrupsie te verhoog, deur byvoorbeeld artikels in koerante te publiseer en 'n webwerf met inligting oor korrupsie te ontwikkel en op te dateer; en
- ❖ integriteitsnetwerke in alle sektore van die samelewing te ontwikkel, insluitende op plaaslike, provinsiale en nasionale owerheidsvlakke vir die aanspreek van korrupsie (Transparency International - South Africa 2002:1). Volgens mnr. Schaefer (telefoniese mededeling: 10 Oktober 2006) is integriteitsnetwerke reeds in die westelike gedeelte van die Gauteng provinsie en in die Kwazulu-Natal provinsie in werking gestel. Hierdie netwerke betrek alle ingesetenes in die aanslag teen korrupsie en voed byvoorbeeld gemeenskappe oor die gevolge van korrupsie op deur onder meer dramas in gemeenskapsale op te voer.

5.17 VERKLIKKING (WHISTLEBLOWING)

Verklikking dui op die openbaarmaking van aangeleenthede in 'n instelling wat 'n individu tot kommer kan stem. 'n Verklikker moet 'n "gewone" getuie wees wat binne 'n instelling of organisasie na vore tree, 'n aangeleentheid/vraagstuk in goeie vertroue voorlê en na hulle gewone werksaamhede en/of lewens kan terugkeer. Ongelukkig het verklikkers die negatiewe reputasie van moeilikheidmakers en dislojale werknemers in 'n instelling verwerf aangesien verwarring oor die betekenis van die begrip "verklikkers" bestaan het. Om te verklik, is nie om op 'n negatiewe, anonieme wyse in te lig nie, maar om 'n

aangeleentheid wat kommer wek (soos byvoorbeeld wanpraktyke binne 'n instelling), te openbaar of aan te meld en dien derhalwe as 'n hulpmiddel om individuele verantwoordelikheid en organisatoriese verantwoording te bevorder (Camerer 2001:1).

Indien regmatige aangeleenthede wat deur openbare amptenare geopenbaar word nie aangespreek word nie, kan dit byvoorbeeld tot voorvalle soos dié by 'n fabriek in Lenasia bydra. Gedurende 2001 het elf werknemers in 'n chemiese fabriek in Lenasia gesterf. Ná hierdie sterftes het dit aan die lig gekom dat die Departement van Arbeid geskrewe kennisgewings vanaf bekommerde werknemers sowat drie maande vóór die tragedie oor die werksomstandighede in die fabriek ontvang het. Indien 'n kultuur van openheid en deursigtigheid in instellings gehandhaaf word, kan dit eerlike werknemers aanmoedig om hulle bekommernisse op gepaste wyse aan dié wat dit kan aanspreek, openbaar te maak (Camerer 2001:2).

Die **Wet op Beskernde Bekendmakings, 2000** (Wet 26 van 2000), maak voorsiening vir prosedures wat deur werknemers in die privaat en openbare sektore benut kan word om van benadeling in hulle beroepe (soos byvoorbeeld viktimisasie of intimidasie) beskerm te word indien hulle enige onwettige of korrupte werksaamhede van hulle werkgewers of kollegas wil aanmeld. **Wet 26 van 2000** is van kardinale belang in die stryd teen korrupsie aangesien dit eerlike werknemers aanmoedig om enige wanpraktyke aan te meld en is derhalwe kritiek vir die bevordering van rekenpligtige en responsiewe werksomgewings in beide die privaat en openbare sektore (Camerer 2001:2).

5.18 SAMEVATTING

Hoofstuk 10 van **Wet 108 van 1996** bepaal ingevolge artikel 195 onder meer dat deursigtigheid deur die verskaffing van tydige, toeganklike en akkurate inligting aan die publiek verseker moet word. Hierdie mandaat kan slegs bereik word

indien gepaste en effektiewe meganismes op alle owerheidsvlakke bewerkstellig word en beskikbaar en toeganklik vir gemeenskappe is. Interne maatreëls vir die bevordering van deursigtigheid sluit onder meer interne ouditering, finansiële verslaggewing en gedragskodes in. Interne ouditering en finansiële verslaggewing verseker dat openbare geld vir die bevordering van die algemene welsyn aangewend word en openbare hulpbronne nie verkwis word nie. 'n Etiese gedragskode speel 'n noodsaaklike rol in die aanspreek en voorkoming van etiese dilemmas van openbare amptenare in die uitvoering van hulle werksaamhede. Hierdie gedragskodes is noodsaaklik om openbare amptenare se werksaamhede te rig om op 'n volgehoue wyse openbare belang te dien en hulle teen onregverdigte eise vanaf ingesetenes te beskerm.

Ingevolge hoofstuk 9 van **Wet 108 van 1996** is spesifieke instellings geskep om voortreflike demokratiese en deursigtige regering in die Republiek van Suid-Afrika te versterk. Die rol van die Ouditeur-generaal, Openbare Beskermer, Menseregtekommissie, Kommissie vir Geslagsgelykheid en Kommissie vir die Bevordering en Beskerming van die Regte van Kulturele, Religieuse en Linguistiese Gemeenskappe bevestig die rol van elkeen van hierdie instellings in die bevordering van deursigtigheid. Hierdie instellings bevorder etiek en verantwoording in die openbare sektor aangesien amptenare poeg om hulle werksaamhede so effektief en doeltreffend moontlik uit te voer ten einde ondersoek deur byvoorbeeld die Openbare Beskermer sover as moontlik te vermy. Op hierdie wyse bly 'n regering-van-die-dag bewus van sy verantwoordelikhede en openbare aanspreeklikheid teenoor ingesetenes en word die noodsaaklikheid van aanvaarbare gedrag en verantwoording deur politieke ampsbekleders en openbare amptenare beklemtoon. Hierdie instellings funksioneer onafhanklik en is slegs aan **Wet 108 van 1996** en die gereg onderhewig, tree onpartydig op en moet hulle gesag en funksies sonder vrese, guns of vooroordeel beoefen. Ten einde dié hoofstuk 9-instellings se onafhanklikheid, onpartydigheid en effektiwiteit te beskerm, mag geen ingesetene/persoon of openbare instelling met hulle werksaamhede inmeng nie.

Die beheer van 'n wetgewende oor 'n uitvoerende gesag is dikwels nie voldoende nie, veral indien 'n individu die behoefte aan die beskerming van sy regte (byvoorbeeld die weiering van toegang tot openbare inligting) ervaar. In sulke omstandighede is eksterne maatreëls soos byvoorbeeld die Openbare Beskermer en die Menseregtekommissie geskep wat 'n noodsaaklike rol sal vertolk vir die bevordering van deursigtigheid.

Die onderskeie howe is onafhanklike instellings wat die misbruik van administratiewe gesag ondersoek en openbare ampsbekleders en amptenare vir hulle handeling tot verantwoording roep. Wetlike, dissiplinêre strawwe word teen oortredende openbare amptenare deur howe bepaal en aangesien hofsake in die merendeel van gevalle nouliks deur die media gevolg word, kan dit openbare amptenare ontmoedig om onverantwoordelik op te tree ten einde publisiteit en blootstelling deur die media aan die publiek te vermy.

Die aanstelling van spesiale ondersoekenhede dien 'n spesifieke doel om aangeleenthede van nasionale belang, soos byvoorbeeld bewerings van die misbruik van gesag, korrupsie of wanbestuur, te ondersoek. Hierdie kommissies van ondersoek kan slegs effektief in hulle werksaamhede optree indien hulle onafhanklik, selfs onder geweldige politieke- en openbare druk funksioneer. Die publisiteit wat aan die ondersoeke van hierdie kommissies toegestaan word, speel ook 'n noodsaaklike rol in die bevordering van deursigtige en rekenpligtige regering.

Maatreëls soos, parlementêre komitees, die media, druk vanaf belangegroepes, Statistiek Suid-Afrika, Deursigtigheid Internasionaal en verklikking vir die bevordering en versekering van aanvaarbare openbare werksaamhede en besluitneming, kan nie geïgnoreer word nie. Parlementêre komitees beskik oor die bevoegdheid om enige aspekte van wetgewende programme, soos byvoorbeeld die begroting, herstrukturering en rasionalisering in die openbare sektor en beleidformulering, te monitor, te ondersoek, navrae te doen en

aanbevelings daaroor te maak. Hierdie komitees moedig die ontwikkeling van individuele en kollektiewe spesialisering in verskeie beleidsrigtings aan wat tot voortreflike beleide en wette aanleiding kan gee en effektiewer oorsig/toesig oor die uitvoerende gesag moontlik maak. Verskillende komitees, soos byvoorbeeld staande komitees en komitees oor openbare rekeninge, word vir die uitvoering van spesifieke funksies benut.

Ingevolge artikel 16(1) van **Wet 108 van 1996** beskik elke ingesetene oor die reg op vryheid van uitdrukking; insluitende dié van die pers en ander media. Die Suid-Afrikaanse regering is toegewyd aan 'n onafhanklike pers en beskou dit as 'n noodsaaklike element in tweerigting-kommunikasie tussen 'n regering-van-die-dag en ingesetenes.

Belange- en drukgroepe is voortdurend by die voorlegging van voorstelle aan die onderskeie owerhede oor beleidsveranderinge betrokke. Dikwels het voorleggings wat aan 'n regering-van-die-dag gelewer word ten doel om 'n tasbare voordeel vir die lede van die belangegroep te bewerkstellig, soos byvoorbeeld 'n werkersunie wat voorstelle vir die verandering van wetgewing ter verbetering van lede se diensvoorwaardes maak

Ingesetenes kan hulle, in gevalle waar enige regte geskend of onregverdigte behandeling deur openbare amptenare plaasvind, tot onder meer die Hoogerregshof, Grondwethof, Appélhof, of landdroshof in die Republiek van Suid-Afrika wend. Ingevolge artikel 165(2) van **Wet 108 van 1996** is hulle onafhanklik en slegs aan voornoemde wet en die reg onderhewig. Die onderskeie hofe moet die reg onpartydig en sonder vrees, begunstiging of vooroordeel toepas.

Statistiek Suid-Afrika beoog om sosio-ekonomiese ontwikkeling en toeganklike gehalte-inligting deur middel van omvattende statistiek, voortreflike toegang tot inligting en die bestuur, te verseker. SSA is die amptelike verskaffer van

statistiek aan die Suid-Afrikaanse Regering en sy instellings wat die vertrekpunt vir die formulering van owerheidsbeleid(e) vorm.

As deel van 'n internasionale beweging teen korrupsie, is Deursigtigheid Internasionaal Suid-Afrika aan die voorkoming van korrupsie in die openbare en privaat sektore asook in die samelewing toegewyd. Hierdie organisasie erken dat korrupsie 'n negatiewe invloed op ontwikkeling in 'n land uitoefen en onderneem derhalwe om voortreflike regering te bewerkstellig.

6 SLOTBESKOUIING EN AANBEVELINGS

Effektiewe en doeltreffende regering vereis deursigtigheid in openbare besluitneming en werksaamhede ter bevordering van voortreflike goedere- en dienslewering. 'n Gebrek aan deursigtigheid lei tot owerheidsprogramme en projekte wat nie suksesvol beplan en uitgevoer word nie en skep geleenthede vir korrupsie. Effektiewe en doeltreffende goedere- en dienslewering is noodsaaklik vir 'n afname in die vlakke van armoede en om 'n lewendige (binnelandse/domestic) ekonomiese mark, wat bevorderlik vir beleggingsgroei is, te skep.

Die vereistes vir voortreflike, en derhalwe deursigtige, regering behels onder meer:

- ❖ 'n demokratiese bestel wat instellings soos 'n verteenwoordigende wetgewende gesag, 'n verantwoordbare uitvoerende gesag, 'n onafhanklike regsprekende gesag en 'n veelpartystelsel insluit;
- ❖ om politieke- en burgerregte, soos byvoorbeeld vryheid van spraak, assosiasie en beweging en gereelde, vrye en regverdigte verkiesings te verseker;
- ❖ deursigtige en verantwoordbare regering wat behels dat 'n regering-van-die-dag aan die verkose verteenwoordigers en kiesers verantwoording verskuldig is om te verseker dat politieke besluitneming op 'n demokratiese wyse geskied, openbare geld verantwoordelik bestuur en korrupsie bekamp word;
- ❖ bevoegde openbare administrasie; dit behels dat openbare amptenare bekwaam en onkreukbaar in die uitvoering van hulle werksaamhede moet wees en openbare beleid toegewyd moet uitvoer;

- ❖ markgedrewe ekonomiese beleidsrigtings om regstreekse beheer deur 'n regering-van-die-dag oor die ekonomie te verminder, deur onder meer privatisering en deregulering toe te pas; en
- ❖ voorskrifte op beperkte militêre uitgawes; ontwikkelende lande is berug vir die verkwisting van enorme bedrae geld op wapens en weermagte ten koste van noodsaaklike sosio-ekonomiese opheffing.

Bogenoemde aspekte vervul elkeen 'n noodsaaklike en onmisbare rol in die bevordering van 'n verantwoordbare en deursigtige regering-van-die-dag.

In 'n oop en deursigtige regering moet die korrekte en voldoende inligting tot ingesetenes se beskikking wees ten einde hulle in staat te stel om die kwaliteit van openbare goedere- en dienslewering te bepaal. 'n Openbare instelling kan as deursigtig beskou word wanneer dit inligting, soos deur die omvang van die betrokke landswette, soos byvoorbeeld **Wet 2 van 2000**, vereis word, aan alle belanghebbendes verskaf. Op hierdie wyse toon instellings hulle respek vir landswette, bereidwilligheid om 'n gekose strategie na te volg en die nastreef van die belange van hul bestuurders en ingesetenes om hul stabiliteit in die openbare sektor te handhaaf. 'n Deursigtige instelling openbaar dat hy tot die ekonomiese en sosiale omgewing waarin hy funksioneer tuishoort en regverdig op dié wyse sy blote bestaan.

Die noodsaaklikheid van inligting in die konteks van deursigtige regering en openbare administrasie behels onder meer die volgende, te wete:

- ❖ 'n ingeligte publiek is 'n fundamentele voorvereiste vir 'n demokratiese regering en 'n gebrek aan inligting sal ingesetenes verhoed om ingeligte besluite te neem wanneer hulle byvoorbeeld aan verkiesings moet deelneem;

- ❖ indien die onvoldoende bekendmaking en verspreiding van inligting oor openbare aangeleenthede aan die orde van die dag is, sal ingesetenes nie in staat wees om hulle demokratiese reg om openbare verteenwoordigers en amptenare vir hulle daaglikse werksaamhede tot verantwoording te roep, uit te oefen nie; en
- ❖ effektiewe, innoverende en kreatiewe beleidsformulering en –implementering veronderstel deeglike oorweging van alle beleidsopsies en –menings wat deur die wydste verskeidenheid van belanghebbendes, binne en buite die openbare sektor, voorgelê word; vir hierdie doeleinde is dit noodsaaklik dat inligting oor openbare beleide openbaar gemaak moet word.

Deursigtigheid hou nouliks met verantwoording en openbare deelname verband; openbare debat en ingesetenes se kapasiteit om insette vir openbare besluitneming te lewer is 'n voorvereiste vir deursigtigheid in die openbare sektor. Ten einde verantwoording te verseker, kan die volgende drie doelwitte uitgelig word, te wete:

- ❖ resultate van 'n regering-van-die-dag moet in 'n toenemende mate 'n belangriker rol vertolk deur byvoorbeeld prestasiestandaarde daar te stel en verslag te lewer oor resultate bereik én demonstreer watter resultate bereik is (deur byvoorbeeld aan 'n parlement en ingesetenes verslag te lewer);
- ❖ om reëlins vir verantwoording deursigtiger te maak; en
- ❖ om openbare instellings en ingesetenes se begrip van effektiewe verantwoording te verbeter.

Openbare deelname is noodsaaklik vir volhoubare demokrasie en die bevordering van voortreflike regering en administrasie. Indien openbare deelname agterweë gelaat sou word, sal die misbruik van administratiewe- en

politieke gesag in die Republiek van Suid-Afrika in 'n toenemende mate voorkom. Deelname deur soveel ingesetenes moontlik sal verseker dat 'n regering-van-die-dag verantwoording doen en politici verhoed om beleid(e) te formuleer wat tot nadeel van die algemene welsyn is. Openbare deelname is krities om te verseker dat die "stem" van ingesetenes gehoor en hulle behoeftes en wense aangespreek word.

Etiek is net so noodsaaklik vir 'n openbare amptenaar soos bloed vir 'n mens se liggaam. Die openbare sektor kan relatief gereeld verander wat leierskap, omgewingsinvloede en sosio-politieke ontwikkelinge betref. Die Suid-Afrikaanse openbare sektor benodig 'n organisatoriese kultuur wat nie slegs etiese gedrag ondersteun nie, maar ook toesien dat aanvaarbare (korrekte) en onaanvaarbare (verkeerde) gedrag op individuele- en institusionele vlak gedefinieer en voldoende aangespreek word. In die openbare sektor is dit noodsaaklik dat formele (geskrewe) gedragskodes daargestel word om die publiek te verseker dat openbare amptenare voorgeskrewe reëls eerbiedig wat tot aanvaarbare gedrag in die openbare sektor sal bydra. Etiese gedrag en die vasklewing aan waardes sal slegs in die openbare sektor tot sy volle reg kom wanneer die beginsel van deursigtigheid in sy volle betekenis uitgeoefen word.

Die gedrag van 'n openbare amptenaar behoort te alle tye bo verdenking te staan en oor die uitvoering van sy werksaamhede en gedrag in die openbaar verantwoording te doen. Die wetgewende gesag word deur die kiesers verkies en is derhalwe direk vir beheer oor die invordering, bewaring en besteding van die fondse van daardie kiesers verantwoordelik. Die wetgewer is daarom verplig om reëlins te tref wat sal bydra daartoe om finansiële administrasie op 'n geordende en reëlmatige wyse te laat verloop. Politieke ampsbekleders is as individue en gesamentlik as lede van die wetgewende gesag regstreeks verantwoording aan die publiek as belastingbetalers verskuldig en word deur die publiek aanspreeklik gehou vir die invordering, bewaring en veral die doeltreffende en effektiewe besteding van openbare geld. Die wetgewende

gesag bly in die finale instansie aanspreeklik vir enige finansiële wanadministrasie wat mag plaasvind, ten spyte van die feit dat die uitvoerende en administratiewe gesag moontlik die oorsaak van hierdie wanadministrasie is.

Elke funksionaris in 'n openbare instelling is verantwoordelik vir die effektiewe, doeltreffende, ekonomiese en deursigtige gebruik van finansiële en ander hulpbronne binne sy verantwoordelikeheidsfeer om die funksie van rekenpligtigheid moontlik te maak.

In 'n demokratiese bestel het ingesetenes die reg om te weet waarop openbare geld bestee is en watter besluite hulle verkose verteenwoordigers namens hul neem. Slegs met behulp van hierdie inligting kan verkose verteenwoordigers rekenpligtig gehou word vir hulle begrotingsbeplanning, toedelings en implementering. Deur die monitering van openbare begrotings word voortreflike besluitneming binne instellings verseker.

Ten einde te verseker dat doeltreffende beheer oor openbare geld en bates uitgeoefen word, moet openbare rekeninge komitees, namens 'n wetgewende gesag, die uitvoerende gesag tot verantwoording roep oor die wyse waarop belastinggeld bestee is. Openbare rekeninge komitees is daardie instellings waardeur 'n wetgewende gesag die besteding van openbare geld monitor. Dit is die verantwoordelikheid van 'n ouditeur-generaal en openbare rekeninge komitee(s) om 'n land/provinsie se doelwitte te bereik. Die media vervul uiteraard ook 'n noodsaaklike rol in hierdie komitee(s) se funksies aangesien hulle die publiek oor aangeleenthede wat deur die komitee(s) ondersoek word, op hoogte hou.

Met hierdie navorsing is bevind dat 'n voldoende wetlike raamwerk met genoegsame bepalings (soos byvoorbeeld **Wet 1 van 1999** en **Wet 56 van 2003**) in werking gestel is om voortreflike begrotingsbestuur, verantwoordingdoening en gevolglik fiskale deursigtigheid in die Republiek van Suid-Afrika te verseker. 'n

Bron van bekommernis is egter dat interne ouditeenhede en kantore van Ouditeurs-generaal dikwels oor onvoldoende fondse beskik en 'n gebrek aan kapasiteit vir die tydige beskikbaarstelling van auditverslae ervaar. Hierdie toedrag van sake kan bydra dat bepaalde finansiële wette nie tot hulle volle reg deur openbare instellings nagekom word nie.

Voorts is bevind dat deelname tydens die formuleringsfase van 'n begroting hoofsaaklik tot die onderskeie openbare instellings en die begrotingskomitees van die Tesourie beperk is. Die tegniese aard van 'n begroting en 'n gebrek aan toegang tot basiese inligting op 'n tydige grondslag beperk ingesetenes om die begrotingsdokument deeglik te bestudeer en konstruktiewe insette tot die begrotingsproses te kan lewer. 'n Behoefte aan die opleiding van burgerlike organisasies oor begrotingsprosedures en aanverwante aangeleenthede, ten einde effektief aan die begrotingsproses te kan deelneem, is geïdentifiseer. Daar bestaan 'n geneigdheid by openbare amptenare om weerstand teen deursigtigheid te bied. Ingesetenes moet byvoorbeeld deur middel van belangegroepes, druk op amptenare uitoefen om aan die vereistes van deursigtige en verantwoordelike regering, toe te gee.

Die Republiek van Suid-Afrika en sy nege provinsies beskik nie te alle tye oor genoegsame fondse om ekonomiese groei na behore te stimuleer nie; vandaar die noodsaaklikheid aan buitelandse kapitaal en die behoud van die vertroue van buitelandse beleggers in die land se ekonomie. Die eerste aspek waarop buitelandse beleggers let, is 'n effektiewe en "skoon" openbare administrasie en derhalwe is dit vir openbare amptenare noodsaaklik om 'n etiese kultuur binne hulle instellings te skep. Voortreflike ekonomiese/fiskale deursigtigheid lê die grondslag vir volhoubare ekonomiese- en sosiale ontwikkeling in 'n land.

Die Suid-Afrikaanse Regering mag die voortreflikste planne denkbaar bedink om korrupsie te beveg, maar dit sal geen doel dien indien die Regering nie self korrupsie met hand en tand beveg, ongenaakbaar teen korruptes optree sonder

aansiens des persoons en van die media 'n bondgenoot maak deur geredeliker inligting beskikbaar te stel sodat die publiek behoorlik oor beleide en programme ingeligd is. Indien voornoemde stappe bewerkstellig word, kan die Regering die ideal van deursigtige, korrupvrye en verantwoordbare regering bereik en verwag. Wanadministrasie in die openbare sektor beperk groei en ontwikkeling en laat 'n vraagteken oor die integriteit en betroubaarheid van 'n regering-van-die-dag. Voorts beïnvloed dit die land se ekonomie in dié opsig dat indien 'n regering-van-die-dag openbare geld deur korrupsie, bedrog en/of wanadministrasie verloor, hulle verplig is om dit deur middel van byvoorbeeld belastinggelde te herwin.

Voortvloeiend uit die navorsing sou die volgende moontlike oplossings om die gebrek aan deursigtigheid en openheid in die werksaamhede van 'n regering-van-die-dag te oorbrug, onder meer die volgende kon wees:

- ❖ gereelde openbare massa-vergaderings om alle belanghebbendes ingeligd te hou;
- ❖ voldoende verspreiding van inligting aan alle belanghebbendes deur van die massamedia gebruik te maak;
- ❖ om genoegsame tyd aan mediadekking van politieke aangeleenthede toe te staan;
- ❖ om volwasse-leer programme te inisiëer om oningeligtes se kennis oor die werking van die openbare sektor uit te brei en hulle op hoogte van openbare aangeleenthede te bring;
- ❖ om op 'n gereelde/konstante basis met die publiek oor aangeleenthede soos byvoorbeeld demokrasie en beleidbepaling te kommunikeer; en

- ❖ om alle belanghebbendes, asook die gewone burger, tydens byvoorbeeld beleidformulering betrokke te kry deur byvoorbeeld te verseker dat wetgewende instellings vir die publiek toeganklik is.

Deursigtige openbare instellings behels derhalwe onder meer die volgende, te wete:

- ❖ die fasilitering van toegang vir ingesetenes tot openbare inligting en dienste;
- ❖ om sover moontlik tydige, akkurate en maklik verstaanbare inligting oor die uitkomst van goedgekeurde openbare programme aan ingesetenes en belanghebbendes beskikbaar te stel;
- ❖ om aan ingesetenes te verduidelik hoe bepaalde openbare besluite geneem is en hoe dit hulle affekteer/raak ;
- ❖ om ingesetenes toe te laat om openbare besluite deur 'n hoër gesag te laat hersien indien eersgenoemde nie met die besluite van openbare amptenare tevrede is nie;
- ❖ om ingesetenes oor hulle verwagtinge en/of behoeftes en vlakke van tevredenheid te raadpleeg voordat standarde en doelwitte vir openbare goedere- en dienslewering gestel word;
- ❖ om die publiek te raadpleeg voor en tydens die implementering van beleidsveranderinge;
- ❖ dat openbare amptenare hulle nie op vals aannames sal beroep om enige versuim van 'n regering-van-die-dag ten opsigte van besluitneming of werksaamhede te regverdig nie;

- ❖ om openbare doelwitte sonder versuim openbaar te maak en sover moontlik te poog om hierdie doelwitte te bereik; en
- ❖ om verantwoording oor die uitvoering van owerheidswerksaamhede of die versuim om doelwitte te bereik, te lewer.

Dit is noodsaaklik dat die volle betekenis van openbare deursigtigheid deur al die betrokkenes (openbare amptenare, ingesetenes en ander belanghebbendes) begryp moet word ten einde te verseker dat daar van deursigtigheid en verantwoording sprake sal wees. Slegs deur die versekering en handhawing van deursigtige regering, kan openbare fondse effektief en doeltreffend aangewend word ter bevordering van die algemene welsyn van die onderskeie gemeenskappe en ingesetenes in die Republiek van Suid-Afrika.

OPSOMMING

Die beginsels van aanspreeklikheid en deursigtigheid dien as belangrike boustene vir 'n demokrasie wat op voortreflike en doeltreffende regering aanspraak wil maak. Die Suid-Afrikaanse regering verkeer tans in 'n situasie waar beweringe oor gebrekkige openbare verantwoordelikheid, korrupsie en wanadministrasie voortdurend gemaak word en daarom is dit noodsaaklik om indringende aandag aan die rol van openbare deursigtigheid vir die bevordering van voortreflike demokratiese regering te skenk.

Deursigtigheid is nie slegs 'n doel op sigself nie, maar dien as 'n middel om verlangde regeringsdoelwitte te behaal en doeltreffende en effektiewe deelname van alle belanghebbendes moontlik te maak. Oop en deursigtige regering behels onder meer toegang tot inligting, deelname aan openbare besluitneming en die vryheid van die media. Daar moet deurgaans gepoog word om 'n voortreflike vertrouensverhouding tussen die openbare sektor en die publiek te ontwikkel en te handhaaf wat dit noodsaak dat die publiek meer ingeligd moet wees oor die bestuur van nasionale en regionale owerheidsinstellings; hoe goed hulle presteer; die geld wat hul bestee om owerheidsdoelwit(te) na te streef; en hoe beheer oor die uitvoering van goedgekeurde programme uitgevoer word.

Korrekte en voldoende inligting moet tot ingesetenes se beskikking wees ten einde hulle in staat te stel om die kwaliteit van openbare goedere- en dienslewering te bepaal en sodoende tot verbeterde dienslewering by te dra. 'n Openbare instelling kan as deursigtig beskou word wanneer dit inligting, soos deur die omvang van die betrokke wette vereis word, soos byvoorbeeld die **Wet op die Bevordering van Toegang tot Inligting, 2000** (Wet 2 van 2000), aan alle belanghebbendes verskaf. 'n Deursigtige instelling bevestig sy respek vir landswette; die regverdiging vir sy bestaan; die bereidwilligheid om 'n gekose

strategie van 'n regering-van-die-dag na te volg en die nastreef van die bevordering van die algemene welsyn.

Openbare aanspreeklikheid in 'n demokratiese regering beteken dat die politieke ampsbekleders en openbare amptenare aan die belastingbetalers verantwoording moet doen oor die invordering en besteding van openbare geld. Openbare verantwoording is derhalwe 'n sentrale tema in die teorie en praktyk van openbare deursigtigheid en vorm die grondslag vir voortreflike openbare administrasie, aangesien die belastingbetaler daarop geregtig is om te weet hoe openbare geld ingevorder en bestee word.

Die Suid-Afrikaanse Regering moet weldeurdagte programme en projekte implementeer om korrupsie te beveg en sodoende die ideaal van deursigtige, korrupvrye en verantwoordbare regering te bewerkstellig. Dit is van kardinale belang dat die Regering self korrupsie met hand en tand beveg deur ongenaakbaar teen korrupes op te tree, sonder aansien des persoons, en van die media 'n bondgenoot te maak om inligting oor korrupste aangeleenthede te publiseer sodat die publiek behoorlik ingelig kan word.

Etiek en deursigtigheid hou nouliks met mekaar verband. Etiese gedrag kan tot groter deursigtigheid in die werkverrigtinge van openbare amptenare bydra. In 'n demokratiese bestel is daar geen plek vir geheimhouding en vertroulikheid wanneer dit by openbare werksaamhede wat met openbare geld gefinansier word, kom nie. Onreëlmatige optrede(s) is ongelukkig eie aan die mens wat dit noodsaak om beheermeganismes te ontwikkel en te implementeer, soos byvoorbeeld ouditering en verslaggewingstegnieke, wat bydra dat openbare amptenare wel aan die vereistes van deursigtigheid en openheid voldoen. Dit is die plig en verantwoordelikheid van alle regeringsinstellings (polities en administratief) om deurentyd hulle optredes op 'n volgehoue wyse op 'n deursigtige en openlike wyse te beoefen.

Openbare deursigtigheid is die spreekwoordelike suurstof vir politiek en die openbare lewe. In die Republiek van Suid-Afrika is dit noodsaaklik om deursigtige regering te verseker ten einde meer gelyke en effektiewe goedere- en dienslewering aan ingesetenes, voortreflike verantwoording en die betrokkenheid van ingesetenes te bewerkstellig; 'n legitieme regering-van-die-dag te bevorder; beleidbepalings- en implementeringsprosesse te verbeter; buitelandse beleggings te laat toeneem en laastens korrupsie te laat afneem.

SYNOPSIS

The principles of accountability and transparency serve as important building blocks for a democracy that wants to enhance sound and efficient governance. The South African government experiences increased allegations of insufficient public accountability, corruption and maladministration against them and therefore it is essential to pay in-depth attention to the role of public transparency in the enhancement of sound democratic governance.

Transparency is not merely an aim in itself, but serves as a means to reach the planned government objectives and to make effective and efficient participation of all role-players possible. Open and transparent governance refer to, amongst other, access to information, participation in public decision-making and the freedom of the media. An excellent relationship of trust between the public sector and the public should continuously be developed and maintained. This makes it essential to keep the public well-informed about the management of national and regional public institutions, how well they perform, the money spent by them to reach the approved public objectives and how control is exercised to ensure successful implementation of the approved government programmes.

Correct and sufficient information must be available to the citizens to enable them to determine the quality of public goods- and service delivery and to therefore contribute to improved service delivery by the public sector. A public institution can be viewed as transparent when it can deliver information to various role-players and/or stakeholders, as prescribed by different Acts, for example the **Promotion of Access to Information Act, 2000** (Act 2 of 2000). By being transparent, a public institution confirms its respect towards the country's Acts; justifies its mere existence; confirms its willingness to follow the strategies of the government-of-the-day and to strive towards the improvement of the public welfare.

Public accountability in a democratic government means that the political office-bearers and public officials must account to the taxpayers for the collection and spending of public money. Public accountability therefore forms a central theme in the theory and practice of public transparency and the basis for sound public administration, as the taxpayer has a right to know how public money has been collected and spent.

The South African government must implement well-planned programmes and projects to fight corruption in their strive towards the establishment of transparent, corruption-free and responsible governance. It is essential that the government-of-the-day itself fight corruption by adhering to a policy of zero tolerance towards corrupt officials, irrespective of who the individual is, and to involve the media as a partner that can publish information about corrupt practices in order for the public to be well-informed.

Ethics and transparency are closely related. Ethical behaviour can lead to greater transparency in the activities of public officials. In a democratic government there is no place for keeping secrets and for confidentiality when it comes to activities which are financed with public money. Not always serving the public's interest, but rather its own, is unfortunately part of human nature. It is therefore essential to develop and implement control mechanisms, for example auditing and reporting techniques, which will contribute to public officials adhering to the requirements of transparency and openness. It is the duty and responsibility of all public institutions (political and administrative) to continuously exercise their actions in a transparent and open manner.

Transparency is the so-called oxygen of politics and the public life. In the Republic of South Africa it is important to ensure transparent governance to establish equal and effective goods- and service delivery to the citizens; to establish excellent accountability and the involvement of citizens in public decision-making; to improve a legitimate government-of-the-day; to improve the

policy formulation and implementation processes; to increase international investments and lastly to decrease the rate of corruption in the country.

BIBLIOGRAFIE

ANON.

2001. **Mixed signals on government information.**
<http://fxi.org.za/update/decjanup/signals.htm> Date of access: 12 February 2004.

2003. **Public participation in decision making (transparency of decision making).**
http://www.transparency.org.ro/english/middle/transp_deciz.htm Date of access: 11 August 2004.

2004. **Statistiek Suid-Afrika: Oorsig.** Cape Gateway: maklike toegang tot regeringsinligting en –dienste.
<http://www.capegateway.gov.za/afr/yourgovernment/gsc/5022> Datum van gebruik: 21 November 2005.

s.a. **Chapter 1: The Constitutional mandate: Dynamic & pro-active legislatures.**
http://www.parliament.gov.za/eupsp/newsletters/building_democracy/chpt1.pdf Date of access: 10 August 2004.

ARCHIBALD, V.

1994. **Accruals accounting in the public sector.** Longman: Civil Service College.

AUDITOR-GENERAL, SOUTH AFRICA.

1998. **Best practices, Volume 1.**
[http://www.agsa.co.za/Audicom/B2%20 %20Best Practices vol1 1998.html](http://www.agsa.co.za/Audicom/B2%20%20Best%20Practices%20vol1%201998.html) Date of access: 3 February 2002.

AURIACOMBE, C. & MAVANYISI, J.

2003. Political control over the bureaucracy. **Politeia**, 22(3):72-84.

AYENI, V.O.

1998. **New dimensions in promoting accountability in public administration - International and theoretical overview.** Workshop on Accountability and Corruption in the Pacific: Evaluating the roles of Ombudsmen and Leadership Codes. Australian National University: Canberra. 6-7, 9-10 November.

BARBERIS, P.

1998. The new Public Management and a new accountability. **Public Administration**, 76:451-470.

BARTLE, P.

2003. Community empowerment: Sixteen elements of community strength. <http://www.scn.org/cmp/modules/mea-16.htm> **Date of access: 11 Augustus 2004.**

BASSON, J.

2003. Politieke partye moet verantwoordings doen oor waar hulle geld kry. **Die Afrikaner.** <http://www.hnp.org.za/afrikaner/desember05/nuus2.htm>
Datum van gebruik: 12 Februarie 2004.

BAYAT, M.S. & MEYER I.H. (eds.).

1994. **Public administration. Concepts, theory and practice.** Halfway House: Southern Book Publishers.

BEKKER, J.C.O.

1996. **Citizen participation in local government.** Pretoria: J.L. van Schaik Publishers.

1997. Just administrative action. **South African Institute for Public Administration (SAIPA)**, 32(4): 234-244.

BERTOK, J.

1999. OECD supports the creation of sound ethics infrastructure: OECD targets both the “supply side” and the “demand side” of corruption. **Public Personnel Management**, 28(4):673-688.

BOTES, P.S., BRYNARD, P.A., FOURIE, D.J. & ROUX, N.L.

1996. **Public administration and management: A guide to central, regional and municipal administration and management.** Cape Town: ABC Press.

BUSINESS WORLD

2002. **Mindanao Business Council seeks transparent governance.**
20 November.

CACHALIA, F.

2003. **Democracy lives at Gauteng Legislature.** Gauteng Economic Development Agency.

<http://www.geda.co.za/default.asp?index=9913&ID=73&sub=2> Date of access: 27 September 2004.

CAMERER, L.

1997. **Poverty and corruption in South Africa: Government corruption in poverty alleviation programmes.** World Bank/UNDP Study on Poverty and Inequality in South Africa.

2001. **An evaluation of anti-corruption agencies.** Corruption South Africa: Results of an expert Panel Survey.

2001. **Protecting whistle blowers in South Africa: The Protected Disclosures Act, no. 26 of 2000.** Institute for Security Studies: Occasional Paper no. 47.

CAMERER, M.

2004. **The Center for Public Integrity – Investigative journalism in the public interest.** South Africa: Integrity Assessment.

<http://www.publicintegrity.org/ga/country.aspx?cc+za&act+ia> Date of access: 2 September 2004.

CAPE TIMES

2004. **Parliament's first blush of pride tinged with a hue of shame.** 6 September.

CENTRE FOR BUSINESS AND PROFESSIONAL ETHICS – UNIVERSITY OF PRETORIA.

2004. Ethics in local government. **IMFO: Official Journal of the Institute of Municipal Finance Officers**, 4(3):16.

CHAPMAN, R.A.

2000. **Ethics in public service for the new millennium.** Vermont: Ashgate Publishing Company.

CLOETE, J.J.N.

1977. **South African public administration: Selected readings/Suid-Afrikaanse publieke administrasie: Uitgesoekte leesstukke.** Pretoria: J.L. van Schaik Uitgewers.

1987. **South African public administration: An introductory perspective.** Pretoria: J.L. van Schaik Publishers.

1995. **Public administration and management.** Pretoria: J.L. van Schaik Publishers.

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

1998. **Public administration and management.** Pretoria: J.L. van Schaik Publishers.

COERTSE, N.

1998. Toegang kom tot 'regeringsgeheime': Spesiale verslag. **Finansies & Tegniek**, 50(24):55-57.

COMTASK-VERSLAG

2001. **Communications 2000: A vision for government communications in South Africa.**

http://www.gcis.gov.za/docs/govcomm/comtask/rec_devinf.htm Date of access: 14 April 2003.

DEPARTMENT: GOVERNMENT COMMUNICATION AND INFORMATION SYSTEMS

2003. **Communications 2000: A vision for government communications in South Africa (Comtask Report).**

<http://www.gcis.gov.za/docs/govcomm/comtask/chap2.htm> Date of access: 19 October 2005.

DEPARTMENT: GOVERNMENT COMMUNICATION AND INFORMATION SERVICES

2005. **Plan van Aksie 2005**. Pretoria: Staatsdrukker.

DEPARTMENT OF INTERNAL AFFAIRS - NEW ZEALAND

2005. **Services: Commissions of Inquiry: Service overview**.
http://www.dia.govt.nz/diawebsite.nsf/wpg_URL/Services-Commissions-of-Inquiry Date of access: 20 November 2006.

DE VILLIERS, S.

2001. **A people's government – The people's voice**. Research study commissioned by the Parliamentary Support Programme.
<http://www.parliament.gov.za/eupsp/newsletters/participation/chap13.html>
Date of access: 8 September 2005.

DRAFT CODE OF GOOD ADMINISTRATIVE CONDUCT

2003. Issued in terms of section 10(1)(e) of the **Promotion of Administrative Justice Act, 2000** (Act 3 of 2000).

DU TOIT, D.F.P., VAN DER WALDT, G., BAYAT, M.S. & CHEMINAIS, J.

1998. **Public administration and management for effective governance**. Kenwyn, Cape Town: Juta & Co. Ltd.

ERASMUS, P.W. & VISSER, C.B.

1997. **Government finance: The first step**. Kenwyn, Cape Town: Juta & Co. Ltd.

ESTERHUYSE, W.

1995. Ons ontluikende demokrasie: Hoe oop? **Finansies & Tegniek**, 47(18):18-19.

1997. Lof vir Ouditeur-generaal. **Finansies & Tegniek**, 49(47):22.

1998. Volksvyand nommer een. **Finansies & Tegniek**, 50(14):25.

FANTAYE, D.K.

2003. **Fighting corruption and embezzlement in Third World Countries**. Zhejiang University: Hangzhou, China. LLM-student.

FEBRUARY, J.

2002. **A brief introduction to SCOPA**.
http://www.idasa.org.za/m_main.php?view=2&art_id=961 Date of access:
7 July 2003.

2005. **Parliament asks difficult questions about Gautrain**. IDASA website.
http://www.idasa.org.za/Output_Details.asp?RID=871&TID=1&OTID=4
Date of access: 1 November 2006.

FLORINI, A.M.

1999. **Does the invisible hand need a transparent glove? The politics of transparency**. Paper read at the Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington D.C. 28-30 April: 1-40.

FÖLSCHER, A

1999. **Transparency and participation in the budget process. The South African case**. Report presented to the Second International Budget Project Conference. Institute for Democracy in South Africa (IDASA). February:1-28.

FOURIE, G.O.

1990. **Die bevordering van etiese gedrag van openbare bestuurders.**
Ongepubliseerde MPA-skripsie. Bloemfontein: Departement Openbare Bestuur, Universiteit van die Oranje-Vrystaat.

FOURIE, T.

1999. Waar eindig korrupsie? **Insig**, Maart 1999:22-23.

FOX, W. & MEYER, I.

1995. Public administration dictionary. **Kenwyn, Cape Town: Juta & Co. Ltd.**

FOX, W., SCHWELLA, E. & WISSINK, H.

1991. **Public management.** Kenwyn, Cape Town: Juta & Co. Ltd.

FRASER, C., HITE, R.E. & BELLIZZI, J.A.

1988. A content analysis of ethical policy statements regarding marketing activities. **Journal of Business Ethics**, 7(10):771-776.

FREYSEN, C.

1998. Citizen participation and obligation in service delivery. South African Institute for Public Administration (SAIPA), **33(4):246-258.**

FRISCH, D.

2000. Good governance. **African Business**, 250:24.
http://www.allbusiness.com/africa/1027241_1.html Date of access: 24 February 2002.

GAUTENG LEGISLATURE

2002. **Public education programme.**
<http://www.gautengleg.gov.za/PublicParticipation/Public%20Education.asp>
Date of access: 19 April 2003.

GELDENHUYS, D.

2002. Die politieke impak van globalisering op Suider-Afrika. **Die Aambeeld**, 30(1):1-15.

<http://general.rau.ac.za/aambeeld/julie2002/deongeldenhuys.htm> Datum van gebruik: 22 Augustus 2006.

GILDENHUYS, J.S.H.

1991. **Ethics and the public sector**. Kenwyn, Cape Town: Juta & Co. Ltd.

1993. **Owerheidsfinansies**. Pretoria: J.L. van Schaik Uitgewers.

1997. **Introduction to the management of public finance (A South African perspective)**. Pretoria: J.L. van Schaik Publishers.

GILDENHUYS, J.S.H. & KNIPE, A.

2000. **The organisations of government. An introduction**. Pretoria: J.L. van Schaik Publishers.

GINWALA, F.

2001. **Global coalition for Africa at the global forum on fighting corruption and safeguarding integrity II**. Address by Speaker of the National Assembly & Co-Chairperson. Netherlands: 28 May.

GLOECK, D.

1995. **Transparency and public accountability. An audit perspective on public accountability**. Paper read at a conference of the Southern African Institute of Government Auditors. Belville: 21 July.

1996. An audit perspective on public accountability. **South African Institute for Public Administration (SAIPA)**, 31(1):7-21.

GOVZA

2003. **Imbizo index page.** <http://www.info.gov.za/issues/imbizo/> Date of access: 20 April 2005.

GRONDWET VAN DIE REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA, 1996 (WET 108 VAN 1996).

GUAN, L.S.

1997. Sustaining excellence in government: The Singapore experience. **Public Administration and Development**, 17(1):167-174.

GUMBI, M.

1995. Access to official information is a right. **RSA Review**, 8(4):10-19.

HANEKOM, S.X.

1984. Ethics in the South African public sector. **Politeia**, 3(2):57-64.

HANEKOM, S.X., ROWLAND, R.W. & BAIN, E.G.

1995. **Key aspects of public administration.** Revised edition. Halfway House: Southern Book Publishers.

HANEKOM, S.X. & THORNHILL, C.

1983. **Public administration in contemporary society: A South African perspective.** Johannesburg: Macmillan Publishers.

HEEKS, R.

2004. **eGovernment for development: Transparency definitions page.** IDPM: University of Manchester, United Kingdom. <http://www.egov4dev.org/transpdefn.htm> Date of access: 13 July 2005.

HILLIARD, V.G. & BINZA, S.M.

1997. SA openness is under fire. **Evening Post**, 24 July.

HILLIARD, V.G. & MSASENI, W.S.

2000. Strategies for improving service delivery in the South African Public Service. **Administratio Publica**, 10(1):66-90.

HONDEGHEM, A.

1998. **Ethics and accountability in a context of governance and new public management**. Amsterdam: IOS Press.

HUMAN SCIENCES RESEARCH COUNCIL (HSRC).

1999. **All satisfied wit IEC's handling of the 1999 election**. December, 10.

HUNT, M.

1995. Openness and civil service ethics. **International Review of Administrative Sciences**, 61(1):11-17.

HYNES, D.W.

2003. **About the public accountability project**. Public accountability project. <http://www.ioc.state.il.us/office/Project/About.cfm> Date of access: 21 July 2004.

IDASA

[s.a.] **FAQ Topics: Political Governance**.
http://www.idasa.org.za/FAQs_Details.asp?RID=102 Date of access: 11 January 2006.

[s.a.] **FAQ** **Topics:** **Accountability.**
http://www.idasa.org.za/FAQs_Details.asp?RID=102 Date of access: 11
January 2006.

INTERNATIONAL MONETARY FUND.

1998. **Code of good practices on fiscal transparency: Manual on fiscal transparency (draft).**

<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/index.htm> Date of
access: 8 April 2003.

JABBRA, J.G. & DWIVEDI, O.P.

1989. **Public service accountability: A comparative perspective.**
Connectus: Kumarian Press.

JAGAPE-SISON, W.

2002. **Mindanao business council seeks transparent governance.**
November, 20.

KAPA, M.A.

2002. Secrecy and transparency in Lesotho's general elections. **African Security Review**, 12(4):69-76.

KATZ, E.M.

2000. **Letting the sun in.** United States Department of State –
International information programs.

<http://usinfo.state.gov/products/pubs/transgov/sun.htm> Date of access:
21 May 2002.

2001. **Transparency in government operations.** United States Department of State: International Information Programs. <http://usinfo.state.gov/products/pubs/transgov/begin.htm> Date of access: 21 May 2002.

KOTZÉ, H.J. & VAN WYK, J.J.

1986. **Politieke konsepte.** Johannesburg: Lex Patria.

KOPITZ, G & CRAIG, J.

1998. **Transparency in government operations.** Washington DC: International Monetary Fund.

KOSKINEN, J.

2003. **Global Forum III,** Korea, Seoul. 29-31 May. <http://www.om.fi/19867.htm> Date of access: 28 July 2003.

KROUKAMP, H.J.

2002. **Citizen participation in governance: Fact or fallacy?** *Administratio Publica*, 11(1):39-62.

KUYE, J.O., THORNHILL, C, FOURIE, D. **et al.**

2002. **Critical perspectives on public administration: Issues for consideration.** Sandown: Heinemann Publishers.

KWAZULU-NATAL PROVINSIALE REGERING.

2003. **Office of the Premier: “Batho Pele means “People First”.** http://www.kwazulunatal.gov.za/premier/batho_pele/what_is.htm Date of access: 12 February 2004.

LAUBSCHER, L.H.

1995. **Rekenpligtigheid vir openbare verantwoordingdoening by munisipale owerhede.** Ongepubliseerde M.Admin.-verhandeling. Bloemfontein: Departement Publieke Administrasie, Universiteit van die Oranje-Vrystaat.

LOOTS, J.A.J.

1991. The role and place of auditing in a changed organisation structure. **South African Institute for Public Administration (SAIPA)**, 26(4):201–211.

MAGUIRE, M.

1998. **Ethics in the Public Service - Current issues and Practices** in European Group of Public Administration (EGPA) Yearbook, International Institute of Administrative Science Monographs, 7:32-38. Amsterdam, Netherlands: IOS Press.

MAIL & GUARDIAN ONLINE

2006. **Public Protector rules on breaches.**
<http://www.mg.co.za/articlePage.aspx?articleid=289612&area=/insight>

Date of access: 11 November 2006.

MALEFANE, N.F.

2003. **The role of state institutions established to ensure transparency in the public sector.** Unpublished MPA-dissertation. Bloemfontein: Department of Public Management, University of the Free State.

MANAGEMENT ADVISORY BOARD

1996. **Ethical standards and values in the Australian public service.** Canberra: AGPS.

MANUAL ON FISCAL TRANSPARENCY.

2001. **Clarity of roles and responsibilities.**
<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/sec01a.htm> Date of
access: 15 March 2004.

MANYARARA, J.O.

1999. **Corruption in government – Implications for good governance.**
Transparency International Zimbabwe Workshop. Bulawayo: 16-18 June.

MBEKI, T.

1994. Attending to the challenges. **RSA Review**, 7(7):1-13.

McCANDLESS, H.E.

1993. Auditing to serve public accountability. **International Journal of
Government Auditing**, 20(2):14-16.

McDERMOTT, J.

2001. **Ensuring accountability: The role of parliament.** Report of the
Inaugural Conference of the Asian Center for Democratic Governance.
India, New Delhi: 7-8 January.

McKINNEY, J.B.

1995. **Effective financial management in public and non-profit
agencies: A practical and integrative approach.** Second edition. New
York: Quorum Publishers.

MEDEDELINGS

2005. Advokaat J. Lubbe: KPMG, Bloemfontein: 24 Augustus.

2005. Mnr. A.P. Oosthuizen: Voorsitter van die Provinsiale Komitee oor
Openbare Rekening (PROKOR). Bloemfontein: 10 November.

2005. Mnr. B. van Niekerk: Besigheidseenheidsbestuurder: Vrystaat Provinsie, Kantoor van die Ouditeur-generaal. Bloemfontein: 30 Maart.

2005. Mnr. G. Zeeman: Adjunk-direkteur: Kommunikasie (GCIS). Bloemfontein: 27 Julie.

MEDEDELING PER E-POS

2006. Me. S. Seedat: Institute for Democracy in South Africa (Idasa). 20 Oktober.

MOSHABESHA, M.

2000. **A political alliance in governance in the Republic of South Africa.** Unpublished Ph.D.-thesis. Bloemfontein: Department of Public Management, University of the Free State.

MOTSOARI, M.C.

2000. Acceleration of transformation in the public sector. **Unpublished MPA-dissertation.** Bloemfontein: Department of Public Management, University of the Free State.

MURRAY, C & NIJZINK, L.

2002. **Building representative democracy. South Africa's legislatures and the Constitution.** Published by the Parliamentary Support Programme .

NAIDOO, P.

2006. **Public accountability in local governance.** DDP/UKZN 3rd Local Government Conference. Durban, 16-17 October.

NIGRO, F.A.

1970. **Modern public administration.** New York: Harper & Row Publishers.

NORMANTON, E.L.

1966. **The accountability and audit of governments.** New York: Manchester University Press.

OFFICE OF THE AUDITOR-GENERAL: EDMONTON, ALBERTA.

1997. **Government accountability.**

http://www.oag.ab.ca/html/government_accountability.html Date of access: 20 March 2001.

ODENDAL, F.F., SCHOONEES, P.C., SWANEPOEL C.J, DU TOIT S.J. & BOOYSEN, C.M.

1992. **Verklarende handwoordeboek van die Afrikaanse Taal (HAT).** Johannesburg: Perskor Uitgewery

OOSTHUIZEN, A.P.

1997. **Die rol van die komitee oor openbare rekeninge in die proses van openbare verantwoording.** 11de J.N. Boshof Gedenklesing. Voorsitter: Vrystaatse Komitee oor Openbare Rekeninge. 15 Oktober.

2004. **Opening speech at the award function of the Provincial Public Accounts Committee.** 16 September.

PAUL, S.

1991. **Strengthening public service accountability – A conceptual framework.** World Bank discussion papers. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development.

PAUW, J.C., WOODS, G., VAN DER LINDE, G.J.A., FOURIE, D. & VISSER C.B.
2002. **Managing public money – A system from the South.** Sandown:
Heinemann Publishers.

PIENAAR, G.

2000. The role of the public protector in fighting corruption. **African
Security Review**, 9(2):1-15.

<http://www.iss.co.za/pubs/ASR/9No2/Pienaar.html> Datum van gebruik:
11 November 2004.

POTTER, B.

1999. **The IMF Transparency Code.**
<http://www.internationalbudget.org/conference/2nd/imf.htm> Date of
access: 7 July 2003.

PROCTER, P

1997. **Cambridge International Dictionary of English.** University of
Cambridge: Press Syndicate..

RADIMO, A.Z.S.Z.

2001. **Transparency, the hallmark of democracy as a vehicle to purify
the government and to improve goods and service provision to the
citizens of South Africa.** Unpublished MPA-dissertation. Bloemfontein:
Department of Public Management, University of the Free State.

RAGA, K. & TAYLOR, D.

2005. **Impact of accountability and ethics on public service delivery:
A South African perspective.** A paper read at the 66th Annual American
Society for Public Administration (ASPA) National Conference.
Milwaukee, Wisconsin: 2-5 April.

REPUBLIC OF SOUTH AFRICA

1997. **Hansard: Debates of the National Assembly.** First Session, 19-23 May. Cape Town: Government Printer.

REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA

1997. **Witskrif vir die Transformasie van Openbare Dienslewering.** Kaapstad: Staatsdrukker.

RIVLIN, A.

1996. **OECD Ministerial symposium on the future of public services.** www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/index.htm Date of access: 12 April 2002.

ROBBERTSE, G.

2003. **Vrye toegang tot inligting in die werkverhouding.** Afrikaanse Handelsinstituut. <http://www.ahi.co.za/aktueel/VryeToegangInligting.html> Datum van gebruik: 12 Februarie 2004.

ROSSER, M.

2000. **Promoting transparency and accountability: USAID's anti-corruption experience.** Center for Democracy and Governance. Washington, D.C.: Bureau for Global Programs, Field Support and Research.

RUBIMBWA, R.

2000. **Improving transparency of the Uganda budget.** Ministry of Finance, Planning and Economic Development, Uganda.

SANTOSA, M.A.

s.a. **Access to information & transparency of revenue flows.**

Indonesian Center for Environmental Law: Partnership for governance reform in Indonesia. <http://www.mindanao.org/news/0211/20.htm> Date of access: 15 July 2003.

SAPIA.

2001/2002. **6th Annual Report: Ethics & good governance.** http://www.mbendi.co.za/sapia/pubs/2002_Arep/Arep11.htm Date of access: 8 August 2003.

SEBEJOVA, K.

2003. **Importance of information for transparency of the business environment.** http://www.nbs.sk/BIATEC/BIA01_04/6_12.PDF Date of access: 15 October 2004.

SEEDAT, S.

2004. **Law-making in South Africa – how much is public?** IDASA articles.

http://www.idasa.org.za/Output_Details.asp?RID=641&TID=1&OTID=4

Date of access: 11 January 2006.

2006. **Court tills new ground for public voice.** IDASA articles.

http://www.idasa.org.za/Output_Details.asp?RID=1034&oplang=en&Pub=Y&OTID=4 Date of access: 15 September 2006.

SEKOTO, M. & VAN STRAATEN, F.P.

1999. Focusing on the customer in the public sector. **Journal of Public Administration**, 34(2):57-75.

SINDANE, A.M.

2002. **Accountability and ethics in the South African Public Administration.** Unpublished Ph.D.-thesis. Bloemfontein: Vista University.

SINGH, D.

1999. Understanding and promoting the right of public access to government-held information in the Republic of South Africa. **Politeia**, 19(3):68-80.

2004. Promoting ethical behaviour amongst public representatives and public servants in South Africa. **Administratio Publica**, 9(1):1-8.

SMITH, B.L.R. & HAGUE, D.C.

1972. **The dilemma of accountability in modern government: Independence versus control.** London: Macmillan Publishers.

SOWETAN.

2005. **Degree of fiction**, June 15.

SPIRO, H.

1969. **Responsibility in government: Theory and practice.** New York: Van Nostrand Reinhold.

STAANDE KOMITEE OOR OPENBARE REKENINGE

2003. **Financial Management: Obstacle to service delivery.** 95th Report of the Standing Committee on Public Accounts. 5th Annual Conference of the Association of the Public Accounts Committees. East London, 25-28 May.

STRAUSSMAN, J.D.

1985. **Public administration.** New York: The Dryden Press.

SUMMERS, A.

2003. Building provincial communications. **Northern Cape News – Provincial Focus.** December 2002/January 2003.

SWANEPOEL, J. & DU PLESSIS, W.

2000. Toegang tot inligting – 'n reg of 'n voorreg? **Woord en Daad. PU vir CHO.** <http://www.puk.ac.za/rebsa/lente2000.htm> Datum van gebruik: 17 Maart 2002.

SWART, C.

2004. **Addressing Zambian challenges.**

<http://m1.mny.co.za/mnsbx.nsf/Current/C2256B190030A017C2256F690014EF10?Open> ... Date of access: 21 February 2005.

TAUJOO, M.

2001. **8th SADCOSAI Congress:** 7-11 May.

TELEFONIESE MEDEDELINGS

2005. Vrystaatse Kantoor van die Openbare Beskermer. Bloemfontein: 2 April.

2006. Mnr. N. Kunene: Direkoraat: Begrotingsbestuur, Vrystaatse Tesourie. Bloemfontein: 12 Junie.

2006. Mnr. S. Schaefer: South African NGO Coalition (SANGOCO). Johannesburg: 10 October.

TESOURIE REGULASIES VIR DEPARTEMENTE, OPENBARE ENTITEITE EN GRONDWETLIKE INSTELLINGS, 2000. Kaapstad: Staatsdrukker.

THE DEPARTMENT OF INTERNAL AFFAIRS, NEW ZEALAND

2005. **Other services – Commissions of Inquiry.**

http://www.dia.govt.nz/diawebsite.nsf/wpg_URL/Services-Commissions-of-Inquiry-I Date of access: 20 August 2005.

THE TI SOURCE BOOK

2000. **Part A. Analytical framework, Chapter 1: Setting the stage for a national integrity system.**

http://www.transparency.de/documents/sourcebook/a/Chapter_1/index.html

Date of access: 14 August 2000.

THORNHILL, C. & HANEKOM, S.X.

1995. **The public manager.** Durban: Butterworth.

TORONTO STAR (CANADA)

2003. **A case for greater openness,** 14 October.

<http://web23.epnet.com/DeliveryPrintSave.asp?tb=1& ua=shn+1+F5EF& ug=sid+7122> Date of access: 21 July 2004.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL – ROMANIA

2003. **Public participation in decision-making.**

http://www.transparency.org.ro/english/middle/transp_deciz.thm Date of access: 11 August 2004.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL - SOUTH AFRICA

2002. **Introduction.** <http://www.tisa.org.za/introduction.htm> Date of access: 12 September 2002.

2003. **Progress report on the implementation of the Summit Resolutions to the Portfolio Committee on Public Service and Administration.** 26 March.

2006. **Programme of Action 2006/2007 - TSA – The way forward.** Braamfontein, Johannesburg: Transparency International South Africa.

TREASURY BOARD OF CANADA, SECRETARIAT

2002. **Modernizing accountability practices in the public sector.** http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/account/oagtbs02_E.asp Date of access: 11 January 2006.

TREW, T.

2002. **Briefing to Portfolio Committee on Communications.** GCIS budget vote: Communication Service Agency, Government & Media liaison, Policy & Research, Information Technology and Resources, and International Marketing and Mobilisation. <http://www.gcis.gov.za/media/pcomm/020510tony.htm> Date of access: 12 February 2004.

UHR, J.

1997. **Ethical challenges in a time of change.** A background paper prepared for Symposium on Ethics in the Public sector. Paris: OECD.

UNIVERSITEIT VAN STELLENBOSCH

s.a. **Riglyne vir aansoek: Versoek om toegang tot 'n rekord.** <http://www.sun.ac.za/Internet/Admin/Finance/Legal/aansoekriglyne.htm>
Datum van gebruik: 12 Februarie 2004.

USAID

2003. **Democracy & governance: What is corruption?**
<http://www.usaid.gov/democracy/anticorruption/corruption.html> Date of
access: 28 July 2003.

2004. **Strengthen the separation of powers in uganda.** Economic
Analysis Paper 4.4.4.
<http://www.usaid.or.ug/econ%2520papers/strengthen%2520the%2520separation%2520of%2520powers.doc> Date of access: 27 March 2005.

VAN DER MOLEN, K., VAN ROOYEN, A. & VAN WYK, B.

2002. **Outcomes-based governance: Assessing the results.**
Sandown: Heinemann Publishers.

VAN DER WALDT, G. & DU TOIT, D.F.P.

1999. **Managing for excellence in the public sector.** 2nd edition.
Kenwyn, Cape Town: Juta & Co.

VAN NIEKERK, D., VAN DER WALDT, G. & JONKER, A.

2001. **Governance, politics, and policy in South Africa.** Cape Town:
Oxford University Press Southern Africa.

VAN VUUREN, H.

2004. Sabotaging service delivery: The hidden hand of corruption.
Service Delivery Review, 2(3):72-76.

VAVI, Z.

2001. **Corporate governance in a new era: The obligations and opportunities of the Access to Information Act & Administrative Act.** A paper read at the Public Sector Conference. 24 August. <http://www.cosatu.org.za/speeches/2001/zv240801.htm> Date of access: 12 February 2004.

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 Publishers.

VISSER, C.B. & ERASMUS, P.W.

2002. **The management of public finance. A practical guide.** Cape Town: Oxford University Press Southern Africa.

VISWANATH, T. & KAUFMANN, D.

1999. **Towards transparency in finance and governance.** Pretoria: The World Bank.

VOLKSBLAD

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

2005. **Wapenverslae is teenstrydig.** 11 Januarie.

2005. **OG kap staatsinstellings oor finansiële bestuur.** 24 Januarie.

2005. **R70 000-begrafnis: OB ingeroep. Opposisie vra ondersoek na 'onwettige besteding'.** 8 Junie.

2005. **VSA skepties oor Mafojane se R1,3 miljoen.** 12 Augustus.

2006. **Yengeni-paroolsage ondermyn regstelsel.** 13 November.

2006. **Oud-LP gevonniss in Travelgate-sage.** 28 Julie.

2006. **Omstrede wet summier gestuit – Grondwetlike vereiste vir aborsiewetgewingsproses nie nagekom, beslis hof.** 18 Augustus.

2006. **Oppergesag van reg moet beskerm word.** 30 Augustus.

2006. **Beslissing kom vandag oor Zuma.** 20 September.

2006. **Yengeni-paroolsage ondermyn regstelsel.** 13 November.

WEEKLY MAIL & GUARDIAN

2001. **Yengeni owes thousands in unpaid municipal rates.** 20 April.

WET OP ARBEIDSVERHOUDINGE, 1995 (WET 66 VAN 1995).

WET OP BESKERMDE BEKENDMAKINGS, 2000 (WET 26 VAN 2000).

WET OP BESLOTE KORPORASIES, 1983 (WET 3 VAN 1983).

WET OP DIE BESTUUR VAN MUNISIPALE FINANSIES, 2003 (WET 56 VAN 2003).

WET OP DIE BEVORDERING VAN ADMINISTRATIEWE GERECHTIGHEID, 2000 (Wet 3 VAN 2000).

WET OP DIE BEVORDERING VAN TOEGANG TOT INLIGTING, 2000 (WET 2 VAN 2000).

WET OP DIE ETIEK VAN LEDE VAN DIE UITVOERENDE GESAG, 1998 (WET 82 VAN 1998).

WET OP DIE KEUSE VAN BEËINDIGING VAN SWANGERSKAPPE, 2004 (WET 38 VAN 2004).

WET OP DIE OPENBARE BESKERMER, 1994 (WET 23 VAN 1994).

WET OP DIE VOORKOMING EN BEKAMPING VAN KORRUPTIE AKTIWITEITE, 2004 (WET 12 VAN 2004).

WET OP OPENBARE FINANSIËLE BESTUUR, 1999 (WET 1 VAN 1999).

WET OP PLIGLEWERING, 1997 (WET 54 VAN 1997).

WET OP DIE VERDELING VAN INKOMSTE, 2001 (WET 1 VAN 2001).

WIKIPEDIA, THE FREE ENCYCLOPEDIA

2003. **Transparency (humanities).**

[http://en.wikipedia.org/wiki/Transparency_\(humanities\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Transparency_(humanities)) Date of access:

11 August 2004.

WORLD MOVEMENT FOR DEMOCRACY.

2003. **What's being done on ... transparency, accountability, and access to information?** <http://www.wmd.org/action/oct-nov03/leg-gov.html>

Date of access: 28 July 2004.

WORLD BANK GROUP

2001. Public expenditure On-line. Fiscal transparency.

<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/fisctran.htm> Date of

access: 21 May 2002.