



LEENDE WERK WAG BLOEMFONTEIN
WAG BLOEMFONTEIN WAG BLOEMFONTEIN
WAG BLOEMFONTEIN WAG BLOEMFONTEIN

UOVS - SASOL-BIBLIOTEK



111103401301220000019

DIE STELSEL VAN PARLEMENTÊRE BEHEER
OOR DIE SKATKISREKENING VAN DIE
REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA

deur

JACOBUS HENDRIKUS JANSE VAN RENSBURG

Voorgelê ter vervulling van 'n deel van
die vereistes vir die GRAAD van M. ADMIN.

in die

FAKULTEIT VAN EKONOMIESE EN ADMINISTRA-
TIEWE WETENSKAPPE, UNIVERSITEIT VAN DIE
ORANJE-VRYSTAAT.

BLOEMFONTEIN,

1 Februarie 1963.

Universiteit van die Oranje-Vrystaat
BLOEMPONTEIN

8 - APR 1963

KLAS No. T 35 v 60 12 *len*

No. 68226

BIBLIOTHEEK

...LEENRECHTER HAG ONDER
...OMSTANDIGHEDE UIT DIE
...BIBLIOTHEEK VERWYDER WORD NIE

DANKBETUIGING.

n Woord van opregte dank teenoor mnr. P.C. Fourie,
onder wie se gewaardeerde leiding hierdie verhan-
deling geskryf is, word geboekstaaf.

INHOUDSOPGAWE

	<u>Els. Nr.</u>
AFKORTINGS	(vi)
INLEIDING	(vii)

HOOFSTUK 1OORSPRONG EN GRONDSLAE
VAN DIE BEHEERSTELSEL

INLEIDING	1
DEMOKRATISERING VAN DIE BEHEER OOR STAATSFINAN- SIES IN ENGELAND	2
Algemeen	2
Onderwerping van die Kroon	2
(a) Beheer oor belastings	2
(b) Appropriasie	4
(c) Beheermasjinerie	5
(i) Begrotingspraktyk	5
(ii) Beheer oor die <u>Exchequer</u> (Skatkis) ..	6
(iii) Ouditering	7
(iv) Die <u>Public Accounts Committee</u>	8
Die prerogatief van die Kroon	10
Onderwerping van die <u>House of Lords</u>	11
Samevatting	12
TOEPASSING VAN DIE ENGELSE ERFENIS IN SUID- AFRIKA	13
Die konstitusionele maatreëls	13
(a) Die Gekonsolideerde Inkomstefonds	13
(b) Oppergesag van die Volksraad	14
(c) Die inisiëringsfunksie van die Staats- president	15
Finansiële prosedure en beheermasjinerie	16
ADMINISTRATIEWE ASPEKTE VAN DIE BEHEERSTELSEL .	19
Algemeen	19
ⓐ Die Tesourie	20
ⓑ Die rekenpligtige beamptes	20

Verantwoording	21
(a) Volledigheid	21
(b) Duidelikheid	22
(c) Tydigheid	22
(d) Akkuraatheid	23
OPSOMMING	24

HOOFSTUK 2

PARLEMENTÊRE APPROPRI- ASIE AS BEHEERMAATREËL

INLEIDING	27
VERKRYGING VAN GELD VIR DOELEINDES VAN APPROPRI- ASIE	27
Inkomste	27
Lenings	28
DIE BEGROTING VAN UITGAWES	29
Wese van die Begroting	29
Die vorm en inhoud van die Begroting	31
(a) Parlementêre beheer oor die vorm van die Begroting	31
Ⓜ(b) Die Begroting as 'n beheerplan	32
(i) Die beheerstruktuur	32
(ii) Beheer oor Poste	33
(iii) Beheer oor Sub-hoofde	33
(iv) Beheer oor Items	33
(v) Eksterne en interne beheer	35
Ⓜ(c) Die Begroting as 'n bron van inligting vir die Parlement	36
(i) Klassifikasie van die inhoud van die Begroting	36
(ii) Volledigheid en duidelikheid	37
(iii) Akkuraatheid	40
(iv) Kontinuiteit in die vorm van die Begroting	43
Appropriasieprosedure	44
(a) 'n Meervoudige begrotingstelsel	44
Ⓜ(b) Voorbereiding van die Begroting	45
(i) Konsepramings van uitgawe	45
(ii) Die rol van die Tesourie ten opsigte van die konsepramings van uitgawe ..	46
(c) .../	

⑦ (c) Oorweging van die Begroting deur die Parlement	47
(i) Die Begrottingsrede	48
(ii) Die Begrottingsdebat	48
(iii) Die Begrottingskomitee	49
(iv) Begrottingswetgewing	51
REGSTREEKSE LASTE TEEN DIE GEKONSOLIDEERDE INKOMSTEFONDS	56
DIENSTE WAT EEN DEPARTEMENT TEN BEHOEWE VAN 'n ANDER LEWER	59
OPSOMMING	60

HOOFSTUK 3

BEHEER OOR BESTEDING VAN GEAPPROPRIEERDE GELDE

INLEIDING	63
BEHEER OOR DIE BESKIKBAARSTELLING VAN GEAPPROPRIEERDE GELDE	63
Prosedure	63
Beskikbaarstelling van geld aan die Tesourie .	64
(a) Volmag van die Staatspresident	64
⑧(a) Vrylating van geld uit die Skatkisrekening deur die Kontroleur en Ouditeur-generaal	64
(i) Die doel van die Kontroleur en Ouditeur-generaal se beheer oor die Skatkisrekening	64
(ii) Prosedure waarvolgens geld uit die Skatkisrekening vrygelaat word	65
(iii) Beheer oor die oorplasing van geld tussen die samestellende dele van die Skatkisrekening	67
(iv) Die „Standaardmetode" van beheer ...	69
Beskikbaarstelling van geld deur die Tesourie .	70
(a) Algemeen	70
(b) Beskikbaarstelling van geapproprieerde gelde aan die rekenpligtige beamptes ..	71
(c) Afwyking van parlementêre appropriasie .	72
(i) Algemeen	72
(ii) Spesiale Volmag van die Staatspresident	72
(iii) Virement	74

BEHEER OOR DIE BESTEDING VAN GEAPPROPRIEERDE GELDE	78
Delegasie van magte aan die Uitvoerende Gesag ..	78
Beheer deur die Tesourie oor die besteding van staatsgeld	79
Beheer deur die rekenpligtige beamptes oor die besteding van staatsgeld	80
Uitbetaling	83
OPSOMMING	84

HOOFSTUK 4

ONDERSOEK EN OUDITERING VAN DIE STAATSREKENINGE EN VERSLAGGEWING DAAROO AAN DIE PARLEMENT

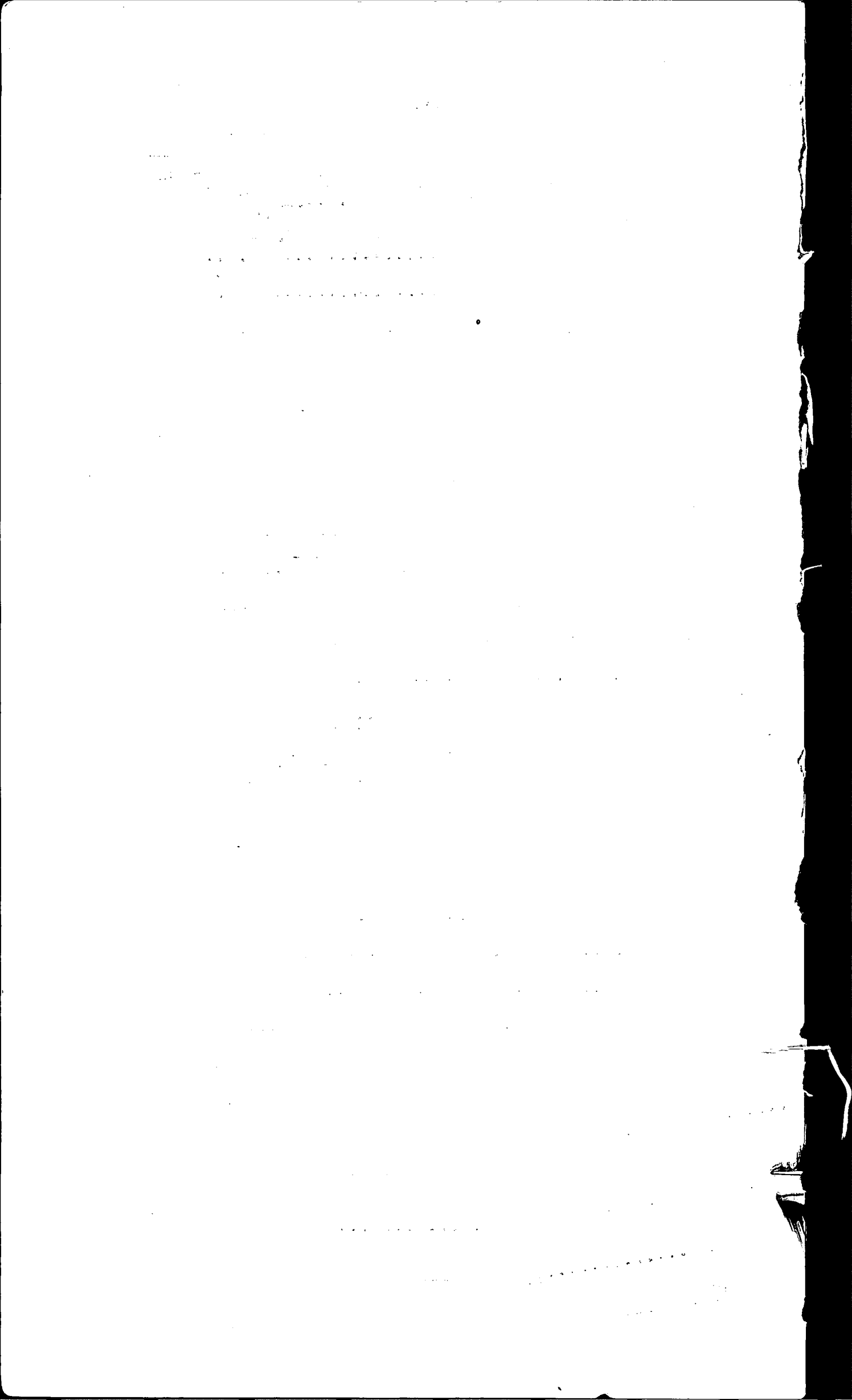
INLEIDING	87
DIE KONTROLEUR EN OUDITEUR-GENERAAL EN SY PERSONEEL	87
Aanstelling en status van die Kontroleur en Ouditeur-generaal	87
Die Assistent-Kontroleur en Ouditeur-generaal ..	89
Waarnemende aanstellings	90
Ouditpersoneel	90
PLIGTE VAN DIE KONTROLEUR EN OUDITEUR-GENERAAL TEN OPSIGTE VAN ONDERSOEK EN OUDITERING	91
Algemeen	91
Ondersoek en ouditering	92
(a) Statutêre bepalings	93
(b) Rekeningkundige audit	95
(c) Magtigingsaudit	96
(d) Appropriasie-audit	97
Verslaggewing	98
(a) Aanbieding van die Kontroleur en Oudi- teur-generaal se verslag	98
(b) Aard en inhoud van die Kontroleur en Ouditeur-generaal se verslag	98
(c) Vorm van die Kontroleur en Ouditeur- generaal se verslag	100
(d) Sertifikaat van die Kontroleur en Ouditeur-generaal	101
(e) .../	

(e) Spesiale verslaggewing deur die Kontroleur en Ouditeur-generaal	102
BEVOEGDHEDE VAN DIE KONTROLEUR EN OUDITEUR- GENERAAL	103
Algemeen	103
Toegang tot inligtingsbronne	103
Vergoedingsvordering	104
OPSOMMING	106

HOOFSTUK 5

DIE GEKOSE KOMITEE OOR OPENBARE REKENINGE

INLEIDING	109
AANSTELLING VAN DIE KOMITEE	109
SAMESTELLING VAN DIE KOMITEE	110
BEHEER DEUR DIE KOMITEE	112
Algemeen	112
Bevoegdhede van die Komitee	113
(a) Sy opdrag	113
(b) Die Komitee en beleid	114
(c) Die Komitee en administrasie	115
Werksaamhede van die Komitee	117
PROSEDURE VAN DIE KOMITEE	119
Vergaderings	119
Stemming	120
Getuienis	120
Vertroulikheid	123
Verslaggewing aan die Volksraad	124
OPSOMMING	127
⊙ SLOTBESKOUIING	129
GERAADPLEEGDE BRONNE	133



AFKORTINGS.

- ...V., ..., b. ... : Waar in hierdie verhandeling na 'n verslag van die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge verwys word, word die nommer van die verslag voor V ingevoeg; die jaar waarin die verslag uitgebring is, word onmiddellik na V genoem en die nommer van die besluit waarna verwys word, word na b vermeld. Met 3 V., 1950, b.6 word dus byvoorbeeld verwys na die derde verslag wat die Komitee in 1950 uitgebring het, die sesde besluit. Waar in hierdie verhandeling na die Engelse uitgawe van so 'n verslag verwys word, word V met R en b met r vervang.
- Tes. min. : Tesourie-minuut (antwoord van die Tesourie op 'n besluit van die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge). Waar in hierdie verhandeling na die Engelse uitgawe van so 'n minuut verwys word, word dit as Tes. Min. aangedui.
- G.K. : Amptelike publikasie in die G.K.-reeks. (Die verslae van die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge, die verslae oor die verrigtinge van hierdie Komitee en die notule van getuienis wat voor die Komitee gelewer is, asook die Tesourie-minute word in die sogenaamde G.K.-reeks gepubliseer). Waar in hierdie verhandeling na die Engelse uitgawe van so 'n publikasie verwys word, word G.K. met S.C. vervang.
- R.P. : Amptelike publikasie, R.P.-reeks. (Voorheen bekend as die U.G.-reeks)
-

INLEIDING.

Aangesien hierdie verhandeling slegs oor bepaalde aspekte van beheer oor staatsfinansies in die Republiek van Suid-Afrika gaan, is dit nodig om die studiegebied duidelik af te baken.

Die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika (Wet Nr. 32 van 1961) stig die Gekonsolideerde Inkomstefonds en die Spoorweg- en Hawefonds. Behalwe hierdie Fondse stig die Wet ook 'n Provinsiale Inkomstefonds vir elkeen van die Provinsies. Alle staatsgeld behalwe dié wat die Spoorweg- en Hawefonds en die Provinsiale Inkomstefondse toekom, word in die Gekonsolideerde Inkomstefonds inbetaal. Gelde wat ten behoeve van die Administrasie van die Spoorweë en Hawens en die Provinsies ontvang word, word in die Spoorweg- en Hawefonds en die Provinsiale Inkomstefondse onderskeidelik inbetaal.

In hierdie verhandeling sal daar slegs ondersoek ingestel word na die stelsel waarvolgens die Parlement beheer uitoefen oor die besteding van die gelde wat in die Gekonsolideerde Inkomstefonds inbetaal word. Die inkomsteaspek van hierdie Fonds sal nie bespreek word nie en daar sal ook nie ingegaan word op die vraagstukke wat betrekking het op die Spoorweg- en Hawefonds en die Provinsiale Inkomstefondse nie. Hierbenewens val die maatskaplike en ekonomiese implikasies van staatsfinansies ook buite die bestek van die verhandeling aangesien hierdie vraagstukke van 'n gespesialiseerde aard is en nie direk betrekking op die tema van die verhandeling het nie.

Die geld wat in die Gekonsolideerde Inkomstefonds inbetaal word, word deur middel van die Skatkisrekening aan die staatsdepartemente beskikbaar gestel. Hierdie Rekening is dus die spil waarom die Parlement se beheer oor.../

oor die besteding van die betrokke gelde draai. Die voorskrifte en praktyke waarvolgens die Parlement sy beheer oor die gelde uitoefen, is die tema van hierdie verhandeling.

Vir hierdie studie is daar hoofsaaklik gebruik gemaak van die gepubliseerde verslae van die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge, die Skatkis- en Ouditwet, 1956 en die Finansiële Regulasies. Hierbenewens is die standaardwerke oor die Engelse stelsel van die parlementêre beheer oor staatsfinansies ook geraadpleeg. In Suid-Afrika is daar ongelukkig nog baie min oor die onderwerp geskryf. Daar is egter met vrug gebruik gemaak van V.A. Rogers se boek "The Constitutional Control of Public Finance in South Africa."¹⁾

Die hoofstukke van die verhandeling is soos volg ingedeel. Hoofstuk een is hoofsaaklik bedoel om agtergrondinligting te verskaf. Hierdie hoofstuk bevat 'n saaklike beskouing van die ontwikkeling van die stelsel van parlementêre beheer oor die staatsfinansies asook 'n uiteensetting van die konstitusionele bepalings wat op daardie beheer betrekking het. Hierbenewens word ook enkele aspekte van die finansiële administrasie kortliks bespreek. Die res van die hoofstukke is ingedeel ooreenkomstig die verskillende fases van die jaarlikse finansiële siklus. Die proses waarvolgens die Parlement beheer oor die Skatkisrekening uitoefen, is dus gebruik as grondslag vir die hoofstukindeling. Hoofstuk twee handel hoofsaaklik met die formulering, oorweging en goedkeuring van die uitgawebegroting. Hoofstuk drie is in besonder gemoeid met die vraagstukke wat ontstaan in die uitvoering van die Begroting. In hoofstuk vier word aandag geskenk aan die eerste stadium van die beheer wat die Parlement ex post facto oor

die.../

1) Durban, 1961.

die besteding van die geld uitoeven. Hierdie fase behels
ondersoek en ouditering van die rekeninge deur die Kontro-
leur en Ouditeur-generaal en verslaggewing daaroor aan
die Parlement. Hoofstuk vyf handel met die werksaamhede
van die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge wat namens
die Parlement ondersoek instel na die bevindinge van die
Kontroleur en Ouditeur-generaal.

HOOFSTUK 1.

OORSPRONG EN GRONDSLAE VAN DIE BEHEERSTELSEL.

INLEIDING.

Die stelsel van parlementêre beheer oor die finansies van die Republiek van Suid-Afrika is gebaseer op grondslae wat deel van die konstitusionele ontwikkeling in Engeland oor 'n tydperk van eeue uitgemaak het.¹⁾ Hierdie ontwikkeling is vir die doeleindes van hierdie studie in twee opsigte van besondere belang. Eensyds het die Parlement in sy drie dele, Koning, Hoërhuis (House of Lords) en Laerhuis (House of Commons) daaruit voortgekom en, andersyds, het dit meegebring dat die Kroon, dit wil sê die Uitvoerende Gesag,²⁾ afhanklik geword het van die Parlement - in besonder die Laerhuis - vir geldelike toekennings om die Staat te administreer. Die Laerhuis word op grondslag van verkiesing saamgestel en aldus het die verkose verteenwoordigers beheer oor die finansiering van die owerheidsaktiwiteite verkry.³⁾

As agtergrond vir hierdie studie is dit nodig om die bogemelde geskiedenis saaklik in oënskou te neem.

DEMOKRATISERING.../

- 1) Vgl. May, Henry John, The South African Constitution, (3de uitgawe, Kaapstad en Johannesburg, 1955), p.114, en ook Bastable, C.F., Public Finance (3de uitgawe, London, 1917), pp. 729/730, waar aangevoer word dat konstitusionele reëlings vir doeleindes van beheer oor staatsfinansies oorspronklik in Engeland ontwikkel en vandaar na ander demokrasieë uitgedra is.
- 2) Met „Kroon" of „Uitvoerende Gesag" word hier bedoel die Koning handelende op advies van Ministers wat aan die Parlement verantwoordelik is.
- 3) Vgl. Durell, A.J.V., Parliamentary Grants (Portsmouth en London, 1917), p. 3, waar hy inter alia die volgende opmerk „it is one of the old standing principles of our constitution that the House of Commons should control the finances of the country. That is the right, privilege, and duty of the House."

DEMOKRATISERING VAN DIE BEHEER
 OOR STAATSFINANSIËS IN ENGELAND.

Algemeen.

Die geskiedenis van parlementêre beheer oor staatsfinansies in Engeland kan in drie hoof fases ingedeel word. Hilton Young merk die volgende oor hierdie ontwikkeling op:

"In its struggle against the Executive for the control of finance its first victory was to make the Executive come to Parliament for money, and to prevent it from getting money elsewhere. Its second victory was to gain the right to say upon what the money which it voted was to be spent. But that was not enough. ... During the first half of the nineteenth century it was becoming clear to financial reformers that the active enforcement of the appropriation of grants, even after they had been released from the control of Parliament for the use of the spenders, was a necessary coping-stone of the structure of Parliamentary control over finance."¹⁾

Die bogemelde stadia in die ontwikkeling van konstitusionele voorskrifte en praktyke vir beheer oor staatsfinansies sal hieronder in breë trekke nagegaan word.

Onderwerping van die Kroon.

(a) Beheer oor belastinge.

Reeds gedurende die Angelsaksiese era (voor 1066) was dit gebruikelik dat die konings die volk nie sonder goedkeuring van 'n verteenwoordigende liggaam sal belas nie.²⁾

Die Normandiese konings wat van 1066 af in Engeland regeer het, het egter vir hulle despotiese magte, onder meer met betrekking tot belastingheffing, toegeëien en verteenwoordiging is eers teen die einde van die twaalfde eeu weer met beheer oor belastinge in verband gebring.³⁾ Hierdie ontwikkeling het in 1215 daartoe gelei dat Koning Jan in die belangrike Magna Carta onderneem het om sekere belastinge.../

1) Young, Hilton E., The System of National Finance (London, 1915), p. 147.

2) Vgl. Verloren van Themaat, J.P., Staatsreg (Durban 1956), p. 75.

3) Ibid., p. 76.

tings voortaan slegs met goedkeuring van die Nasionale Vergadering te hef.¹⁾

In 1295 het Eduard I n vergadering van die drie sogenaamde estates of the realm - die geestelike adel, die wêreldlike adel en die Commons - byeengeroep, wat ten opsigte van organisasie en doelstellings deur sommige as die model vir alle latere parlemente beskou is. Die Commons (ook communities genoem) het die stede en die graafskappe in die Parlement verteenwoordig. Die grootste gedeelte van die inkomste uit belasting was van die stede en die graafskappe afkomstig en die vernaamste doel van die oproep van die Commons na die Parlement was om hulle toestemming vir die heffing van belastings te verkry.²⁾ In hierdie stadium is reeds algemeen aanvaar dat geen nuwe belastings sonder goedkeuring van die Parlement opgelê kon word nie.³⁾

In hierdie vroeë stadium van die parlementêre ontwikkeling het daar ook konstitusionele reëls vir beheer oor staatsfinansies begin ontwikkel wat teenswoordig nog as fundamenteel beskou word. Aanvanklik het elkeen van die estates hulleself belas; teen die einde van die veertiende eeu het hierdie parlementêre organe egter vir belastingdoeleindes geamalgameer en die grondslag waarop dit bewerkstellig is, het aan die Commons, op wie die swaarste finansiële las gerus het, die hef in die hande gegee. Vanaf 1395 geld die reël dat geldelike toekennings deur die Commons gedoen word „with the assent of the lords spiritual and

the.../

1) Prof. Verloren van Themaat wys daarop dat daar soms oordrewe waarde aan die finansiële beheermaatreëls wat die Magna Carta geskep het, geheg word. Die belastings wat daarin vermeld word, nl. scutage en aid was besondere belastings en die bepalings in verband daarmee moet nie vertolk word as sou dit op belastings in die algemeen van toepassing wees nie. Toe die Magna Carta in 1216 herformuleer is, is dié bepaling in elk geval weggelaat. (Ibid., p. 78, voetnoot 39.)

2) Verloren van Themaat, J.P., op. cit., p. 81.

3) Vgl. Maitland, F.W., The Constitutional History of England (Cambridge, 1941), p. 96.

the lords temporal." Ná 1407 geld die verdere reël dat finansiële toekennings slegs in die vergadering van die communities aanhangig gemaak kon word.¹⁾ Aldus het die primêre oorweging van belastingvoorstelle op die Commons oorgegaan en het sy mag in finansiële sake aangegroei.

Die reëlings wat hierbo vermeld is, het die konings egter nie van hulle finansiële wanpraktyke laat afsien nie en n lang tydperk van stryd tussen die konings en die Parlement het gevolg.²⁾ Hierdie stryd het voortgeduur tot in 1688 met die Engelse Rewolusie toe die Uitvoerende Gesag aan die Parlement onderwerp is en dit finaal bevestig is dat -

„the grant of supply, and the control of public expenditure in conformity therewith, belongs inalienably to Parliament, and pre-eminently to the House of Commons.“³⁾

(b) Appropriasie.

Daar sal opgemerk word dat finansiële beheer deur die Parlement tot dusver uitsluitlik met beheer oor belastinge in verband gebring is. Die aanhaling hierbo impliseer egter ook beheer deur middel van appropriasie. Hierdie wyse van beheer word deur Chubb omskryf as „to allocate funds in stated amounts for specific purposes.“⁴⁾

Appropriasie was n logiese ontwikkeling omdat belastingbeheer slegs sinvol en doeltreffend kan wees indien dit gekoppel word met beheer oor die doelstellings waarvoor die inkomste aangewend word.⁵⁾

Volwaardige../

1) Vgl. Maitland, F.W., op. cit., pp. 181/182.

2) n Uitstekende werk in hierdie verband, is dié van Anson, W.R., The Law and Custom of the Constitution (Oxford, 1911). Vgl. ook Verloren van Themaat, J.P., op. cit., pp. 95/97.

3) Durell, A.J.V., op. cit., p. 4.

4) Chubb, Basil, The Control of Public Expenditure (Oxford, 1957), p. 6.

5) Durell, A.J.V., op. cit., p. 3.

Volwaardige appropriasie veronderstel twee vereistes. Enersyds verg dit opweging van die doelstellings waarvoor geld aangevra word teen die bedrae wat verlang word. Hierdie aspek is op beleid gebaseer. Andersyds vereis die afronding van appropriasie beheermaatreëls en -masjinerie om te verseker dat die werklike besteding van die geld in ooreenstemming met die toewysings sal plaasvind. Hierdie laasgenoemde aspek is gemoeid met beheertegniek en verantwoording en nie met beleid as sodanig nie.¹⁾

Alhoewel daar in die vroeë geskiedenis van parlementêre beheer oor die staatsfinansies voorbeelde van appropriasie voorgekom het,²⁾ is hierdie beheerwyse eers ná die Rewolusie gereeld beoefen. Soos hieronder verduidelik sal word, is appropriasie egter nie volwaardig bewerkstellig voor ná die tweede helfte van die negentiende eeu nie toe doeltreffende beheermeganisme met die oog daarop ontwikkel is.

- (c) Beheermasjinerie.
- (i) Begrotingspraktyk.

Die ontwikkeling van die appropriasiebeginsel het meegebring dat ramings van uitgawe en inkomste van tyd tot tyd aan die Parlement vir oorweging voorgelê moes word.³⁾ Daarsonder kon die toewysing van fondse nie rasioneel beoordeel word nie en was daar ook geen basis waarop vasgestel kon word of toegewese bedrae in ooreenstemming met die goedgekeurde wyse bestee is nie. Daar het gevolglik vroeg in die

----- negentiende.../

1) Vgl. Chubb, Basil, op. cit., p $\frac{1}{2}$ 7.

2) Vgl. Maitland, F.W., op. cit., p. 183 en Durell, A.J.V., op. cit., pp. 3 en 5.

3) Vgl. Durell, A.J.V., op. cit., p. 4.

negentiende eeu n praktyk ontstaan dat ministers al hulle inkomste- en uitgawevoorstelle vir n geldjaar in n enkele dokument aan die Parlement voorgelê het. In samehang hiermee het die gebruik ontstaan om belastings in die Finance Act en uitgawe in die Appropriation Act te magtig. So het die begrotingstelsel in werking gekom as n middel waarmee die Parlement beheer oor die staatsfinansies en gevolglik die Uitvoerende Gesag kon uitoefen.¹⁾

Na 1832 is in sommige staatsdepartemente begin met die lewering van sogenaamde appropriasierekeninge aan die Parlement as metode van verslaggewing oor die wyse waarop die goedgekeurde begroting geïmplementeer is. In die daaropvolgende dertig jaar is hierdie praktyk uitgebrei en uiteindelik is dit deur die Exchequer and Audit Department Act van 1866 algemeengeldend gemaak.²⁾

Beheer deur middel van die Begroting is van 1866 af verder verstewig met die reëling dat alle inkomste van die Staat in die sogenaamde Consolidated Revenue Fund inbetaal moet word en dat gelde slegs ingevolge parlementêre appropriasie vir doeleindes van die landsadministrasie vrygestel kan word. Die Begroting het in die lig hiervan in belangrikheid toegeneem aangesien die staatsfinansies sedertdien in geheel daardeur beheer word.³⁾

(ii) Beheer oor die Exchequer (Skatkis).

Aanvanklik het die Exchequer gefunksioneer as die Tesourie sowel as die raadgevende en regsprekende liggaam in sake waarby finansies betrokke is. Van 1660 af is
----- die.../

1) Vgl. The Royal Institute of Public Administration, Budgeting in Public Authorities (London, 1959), p.14.

2) Vgl. Chubb, Basil, op. cit., p. 12.

3) Vgl. Durell, A.J.V., op. cit., p. 11.

die Tesourie egter van die Exchequer geskei en toevertrou met toesig oor die finansiële administrasie terwyl die Exchequer met die invordering en uitbetaling van openbare geld, boekhouding in verband daarmee en ouditering belas is. Die toestand was egter steeds onbevredigend en groot-skeeps korrupsie het plaasgevind.¹⁾

In 1834 is die stelsel herorganiseer. Bewaring en uitbetaling van staatsgeld is voortaan deur die Bank van Engeland onderneem en die Exchequer is belas met die funksie om, ten behoeve van die Parlement, te verseker dat ge-approprieerde gelde ooreenkomstig wetlike magtiging vir die landsadministrasie beskikbaar gestel word. Beheer oor die Exchequer is opgedra aan die Comptroller of the Exchequer, wat lidmaatskap van die House of Commons verbied is en sy amp gedurende goeie gedrag kon beklee.²⁾ Met die Exchequer and Audit Department Act van 1866 is die funksies van ouditering en beheer oor die Exchequer geamalgameer en opgedra aan die Comptroller and Auditor General.³⁾

(iii) Ouditering.

Sedert 1785 is daar in Engeland met ouditering as 'n gereelde praktyk begin. In hierdie stadium het daar egter minstens twee ernstige leemtes bestaan. Ten eerste is ouditering nie ten behoeve van die Parlement uitgevoer nie maar wel vir doeleindes van die Tesourie. Ten tweede is die ouditeurs, as gevolg van die swak rekeningstelsel, nie van die regte inligting voorsien nie. In 1866 is ouditering egter op gesonde voet geplaas. Artikels 21 tot -----
26.../

1) Vgl. Maitland, F.W., op. cit., pp. 133 en 135, asook Anson, W.R., op. cit., pp. 172 et. seq.

2) Chubb merk die volgende in hierdie verband op - „In this way he was insulated from both politics and the government, and thus control of issues passed into the hands of an independent officer, exercising formal statutory functions.” (Chubb, Basil, op. cit., p. 13).

3) Ibid.

26 van die Exchequer and Audit Department Act van 1866 het Departemente verplig om volledige ondertekende appropriasierekeninge te verskaf asook „an explanatory statement of any excess of expenditure over the grant or grants." Ingevolge Artikels 27 tot 32 van die Wet moes die rekeninge deur die onafhanklike Comptroller and Auditor General vir die House of Commons geouditeer word aan wie verslag daarvoor uitgebring moes word.¹⁾

Wat dus uiteindelik bereik is, bestaan uit (a) 'n behoorlike begrotingstelsel op die grondslag waarvan jaarlikse gedetailleerde appropriasie gemaak kan word; (b) parlementêre beheer oor die Skatkis; en (c) onafhanklike ouditering. Die beheersirkel is daarmee egter nog nie voltooi nie. Die House of Commons moes self nog voorsiening maak vir eie masjinerie om sy oppergesag met betrekking tot finansies finaal te bevestig. Dit is bewerkstellig deur die instelling van die sogenaamde Public Accounts Committee.

(iv) Die Public Accounts Committee.

Bagehot het die House of Commons as „the greatest inquiring machine and the greatest discussing machine which the world has ever known" bestempel.²⁾ Veelredige wetgewende organe is egter nie geskik om die detail van sake met 'n tegniese inslag te beheer nie. Sedert die vroegste parlementêre geskiedenis het dit gevolglik gebruik geword om sake wat nie geskik vir bespreking in die Huis was nie, na gekose komitees te verwys.³⁾

Teen die bostaande agtergrond is dit 'n logiese ontwikkeling dat die House of Commons sy toevlug tot komitees

sou.../

1) Ibid., pp. 13/22.

2) Aangehaal by Durell, A.J.V., op. cit., p. 102.

3) Vgl. Luce, Robert, Parliamentary Procedure (Boston en New York, 1922), pp. 87/88.

sou neem om namens hom beheer oor die finansiële aspekte van die landsadministrasie uit te oefen. Sedert die laaste helfte van die agtiende eeu is by veelvuldige geleenthede op 'n ad-hoc-basis van sulke werktuie gebruik gemaak.¹⁾ Hierdie komitees was egter nie doeltreffend nie. Een van die belangrike redes vir die mislukking daarvan was die feit dat die Parlement hom min bekommer het oor die werklike besteding van staatsgeld. In daardie stadium was die opvatting nog dat die Parlement se beheerfunksie hoofsaaklik tot die toewysing van geld beperk is.²⁾ Onder sulke omstandighede kan 'n komitee wat veronderstel was om beheer oor die besteding van staatsgeld uit te oefen, nie veel uitrig nie.³⁾

Die opknapping van parlementêre beheer oor die staatsfinansies in die loop van die eerste helfte van die negentiende eeu en veral die gereelde lewering van appropriasie-rekeninge aan die Parlement, het die noodsaaklikheid van masjinerie om die beheerproses doeltreffend binne die kader van die Parlement af te rond, sterk beklemtoon. In 1861 het die House of Commons die Public Accounts Committee in die lewe geroep om in dié behoefte te voorsien. Sedertdien word die genoemde Komitee jaarliks aangestel om aan die hand van die Comptroller and Auditor General se jaarverslag ex post facto ondersoek na die besteding van staatsgeld in te stel en verslag daaroor aan die Parlement uit te bring.⁴⁾

Die.../

1) Vgl. Durell A.J.V., op. cit., p. 105 en Chubb, Basil, op. cit., pp. 23/33.

2) Durell merk soos volg hieroor op: "There has always been a marked contrast between the jealous susceptibility displayed by the House of Commons in asserting their exclusive right to grant the supplies, and the indifference with which they have abandoned the final appropriation of the supplies, when granted, to the unchecked discretion of the executive government." (Op. cit., p. 104).

3) Ibid., p. 108.

4) Vgl. Chubb, Basil, op. cit., pp. 23/41.

Die instelling van die Public Accounts Committee het die beheersirkel voltooi en soos Durell dit stel - "... exposing the management of the public revenues, has given the House not only a real and effective control over an essential branch of the executive administration, but in some measure made Parliament a partaker in it."¹⁾

Die prerogatief van die Kroon.

Die onderwerping van die Uitvoerende Gesag aan beheer deur die Parlement het nie meegebring dat eersgenoemde daarmee 'n gedweë dienaar van die Parlement geword het nie. Reeds in 1713 toe sy sege van 1689 nog vars in die geheue was, het die Commons 'n besluit geneem dat:

"This House will receive no petition for any sum relating to public service, or proceed upon any motion for a grant or charge upon the public revenue ... unless recommended by the Crown."²⁾

Hierdie reëling besorg aan die Uitvoerende Gesag 'n stewige houvas op finansiële sake en, alhoewel dit 'n belangrike beperking op die bevoegdhede van die Parlement plaas, word dit allerweë aan geprys. Willoughby wys daarop dat voorbereiding van die finansiële werkprogram vereistes ten opsigte van gegewens, deskundigheid en administratiewe hulpmiddele stel waaraan die Wetgewende Gesag nie kan voldoen nie. Omdat hy die nodige masjinerie tot sy beskikking het, is die Uitvoerende Gesag die beste in staat om die finansiële ordening van die landsadministrasie te onderneem.³⁾ Volgens Redlich is die oogmerk van die bogenoemde beperking op die bevoegdheid van die Parlement "to protect.../

1) Durell, A.J.V., op. cit., p. 4.

2) Aangehaal by Luce, Robert, Legislative Problems (Boston en New York, 1935), p. 433.

3) Willoughby, W.F., Principles of Public Administration (Washington, 1927), pp. 429/431.

tect the House against itself, to prevent hasty grants and ill-considered increases in the responsibilities of the people."¹⁾ Durell wys daarop dat dit op die skouers van die Uitvoerende Gesag rus om die bronne aan te wys vanwaar geld vir besteding gevind sal word. Ook om hierdie rede kan die Parlement nie vrye teuels gegee word om geld na willekeur beskikbaar te stel sonder tussenkoms van die Uitvoerende Gesag nie.²⁾ Behalwe die voorgenoemde oorwegings dien daar ook op gewys te word dat die betrokke beperking op die bevoegdheid van die Wetgewende Gesag in ooreenstemming is met die beginsel dat die Parlement n beherende en nie n inisiërende liggaam is nie. J.S. Mill het hom in hierdie verband soos volg uitgelaat -

"... the proper office of a representative assembly is to watch and control the Government; to throw the light of publicity on its acts; to compel a full exposition and justification of all of them which any one considers questionable; to censure them if found condemnable, and, if the men who compose the Government abuse their trust, or fulfill it in a manner which conflicts with the deliberate sense of the nation, to expel them from office, and either expressly or virtually appoint their successors ... This is surely ample power, and security enough for the liberty of a nation..." 3)

Kortom, die funksie van die Uitvoerende Gesag is om te inisieer en te administreer en dié van die Wetgewende Gesag om te beheer.

Onderwerping van die House of Lords.

Hierbo is daarop gewys dat die House of Commons reeds in die veertiende eeu die oorhand oor die Lords begin kry het. Dit was egter eers in 1678 dat die Commons sy standpunt in die betrokke opsig pertinent gestel het -

„all.../

1) Aangehaal by Durell, A.J.V., op. cit., p. 18.

2) Ibid., p. 89.

3) Mill, J.S., Essay on Representative Government, 1861.

"... all aids and supplies and aids to His Majesty in Parliament are the sole gifts of the Commons and all bills for the granting of any such aids or supplies ought to begin with the Commons, and that it is the undoubted and sole right of the Commons to direct limit and appoint in such bills the ends purposes considerations conditions limitations and qualifications of such grants, which ought not to be changed or altered by the Lords." 1)

In 1860 het n ernstige botsing oor finansies tussen die twee Huise van die Parlement plaasgevind en die Commons het andermaal daarop aanspraak gemaak dat hy alleenreg oor die beheer van belastinge het. Die Commons het ook ontken dat die Lords n wetsontwerp wat op finansies betrekking het, mag verwerp.²⁾ Hierdie stryd is eers in die twintigste eeu beëindig. Die Parliament Act van 1911 en die wysiging daarvan in 1949 het die Lords sy bevoegdhede met betrekking tot finansiële beheer finaal ontnem.³⁾ Aldus is n ou beginsel van die parlementêre stelsel naamlik dat beheer oor die staatsfinansies die verantwoordelikheid⁴⁾ van die verkose Huis van die Parlement is, in wetgewing vasgelê.

Samevatting.

Die proses van parlementêre beheer oor die besteding van staatsgeld word in Engeland in vier hoof fases bewerkstellig. Vir doeleindes van die eerste fase, te wete appropriasie, is dit nodig dat die Parlement deur die Uitvoerende Gesag van n finansiële werkprogram voorsien word, dit wil sê n dokument waarin laasgenoemde sy beleid vir n bepaalde tydperk in die toekoms, uitgedruk in terme van

die.../

1) Aangehaal by Young, E. Hilton, op. cit., pp. 51/52.

2) Ibid., pp. 52/53 en Lucc, Robert., op. cit., p. 390.

3) Vgl. Verloren van Themaat, J.P., op. cit., p. 114.

4) Durell maak hiervan gewag as "the right, privilege, and duty of the House." (Op. cit., p. 3.)

die implementeringskoste daarvan, aandui.¹⁾ Die tweede fase, dit wil sê beheer oor die Exchequer, het ten doel om te verseker dat geld wat deur die Parlement geapproprieer word, in ooreenstemming met sy wense vir besteding vrygestel word. Die derde van hierdie fases behels ouditering van die staatsrekeninge deur die Comptroller and Auditor General en verslaggewing daarvoor aan die Parlement. In die vierde fase word hierdie verslag deur die Public Accounts Committee ondersoek en verslag daarvoor aan die Parlement uitgebring.

Die proses van beheer oor die besteding van staatsgeld neem derhalwe die vorm van 'n siklus aan wat by die Parlement begin en vorder op grondslag van beheermaatreëls wat ex ante facto en ex post facto toegepas word totdat dit uiteindelik weer by die Parlement eindig. Die Engelse staatsman en finansiële genie, Gladstone, het hierdie prosedure as die beheersirkel bestempel.²⁾

TOEPASSING VAN DIE ENGELSE ERFENIS IN SUID-AFRIKA.

Die konstitusionele maatreëls.

(a) Die Gekonsolideerde Inkomstefonds.

Al die belangrike Engelse konstitusionele beginsels

----- van.../

1) Wat die konstitusionele verhoudinge vir doeleindes van appropriasie betref, merk sir T. Erskine May die volgende op:

"The Sovereign, being the executive power, is charged with the management of all the revenue of the State, and with all payments for the public service. The Crown, therefore, acting with the advice of its responsible ministers, makes known to the Commons the pecuniary necessities of the government; the Commons, in return, grant such aids or supplies as are required to satisfy these demands; and they provide by taxes, and by the appropriation of other sources of the public income, the ways and means to meet the supplies which they have granted. Thus the Crown demands money, the Commons grant it, and the Lords assent to the grant." (Parliamentary Practice (15de uitgawe, London, 1950), p. 654).

2) Vgl. Chubb, Basil, op. cit., p. 6.

van finansiële beheer is met die totstandkoming van die Unie in die Zuid-Afrika Wet van 1909 opgeneem. Die betrokke bepalings van daardie Wet is weer mutatis mutandis in die Grondwet van die Republiek¹⁾ opgeneem.

Artikel 98 van die Grondwet stig 'n fonds wat as die Gekonsolideerde Inkomstefonds bekend staan en bepaal dat alle inkomste van die Republiek daarin gestort moet word. Voorts word gereël dat geen geld uit die Fonds uitbetaal mag word nie „tensy dit kragtens beskikbaarstelling by wet geskied.“²⁾ Die finansiering van die Republiek is dus 'n funksie waarby die Staatspresident, die Senaat en die Volksraad betrokke is.³⁾

(b) Oppergesag van die Volksraad.

Wetsontwerpe wat die beskikbaarstelling van geld of die oplegging van belastings beoog, kan slegs in die Volksraad aanhangig gemaak word.⁴⁾ Die prosedure wat deur Artikel 32 van die Grondwet geskep word, naamlik dat wetsontwerpe ook by die Senaat ingedien mag word, is dus nie vir finansiële wetgewing beskikbaar nie. Die Senaat kan ook geen bepaling in 'n wetsontwerp wysig wat betrekking het op die oplegging van belasting of die bewilliging van geld „vir die dienste van die Staat“⁵⁾ of teneinde 'n voorgestelde heffing of belasting te verhoog nie.⁶⁾ Die

oppergesag /

1) Wet Nr. 32 van 1961.

2) Vgl. Die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1961, Art. 100.

3) Ibid., Art. 24 (1).

4) Ibid., Art. 60 (1). Dit word egter nie geag dat 'n wetsontwerp inkomste of geld beskikbaar stel of belasting oplê slegs uit hoofde van die feit dat dit bepalings vir die oplegging of aanwending van boete of ander geldstrawwe bevat nie - Art. 60 (2).

5) Ibid., Art. 60 (3).

6) Dit gaan hier om heffings en belastings wat nie op die dienste van die Staat betrekking het nie - Vgl. Kilpin Parliamentary Procedure in South Africa (2de uitgawe, Kaapstad en Johannesburg, 1950), p. 49.

oppergesag van die Volksraad ten opsigte van beheer oor staatsgelde word egter die sterkste beklemtoon deur die bepalings van Artikel 63 (1) van die Grondwet wat geskille tussen die Volksraad en die Senaat oor finansiële wetgewing reël. Hierdie voorskrifte lui soos volg:

„Indien die Volksraad gedurende n sessie n wetsontwerp aanneem waarby slegs belasting gehef word of wat handel oor die beskikbaarstelling van inkomste of geld vir die dienste van die Staat, en die Senaat dit gedurende dieselfde sessie verwerp of dit nie aanneem nie, word die wetsontwerp, tensy die Volksraad anders gelas, aan die Staatspresident vir sy toestemming voorgelê, en word dit, sodra die Staatspresident daarin toegestem het, n Wet van die Parlement, en word dit geag behoorlik deur die Senaat en deur die Volksraad aange- neem te gewees het, hoewel die Senaat nie 1) daarin toegestem het nie.“

Die gemelde grondwetlike bepalings oor die verhouding tussen die Volksraad en die Senaat ten opsigte van finansiële aangeleenthede laat geen twyfel oor die oppergesag van eersgenoemde nie. Parlementêre beheer oor finansies beteken beheer deur die Volksraad, dit wil sê dié Huis van die Parlement wat regstreeks deur die stemgeregtigdes verkies word.²⁾

(c) Die inisiëringsfunksie van die Staatspresident.

Alle inkomste van die Republiek berus kragtens die
----- Grondwet.../

1) Hierdie is n belangrike opsig waarin die oorspronklike Zuid-Afrika Wet en die Grondwet van die Republiek verskil. Onder die Zuid-Afrika Wet het n botsing tussen die Volksraad en die Senaat aanvanklik op n gesamentlike sitting van die twee Huise uitgeloop (Art. 63). Dié reëling is egter in 1955 deur die Senaatwet (Wet Nr. 53 van 1955, Art. 7) vervang met die bepaling wat tans in die Grondwet van die Republiek opgeneem is. Met hierdie reëling is die parlementêre verhoudinge in finansiële aangeleenthede weer eens gelyk gebring met daardie in Brittanje na die wysiging van die Parliament Act in 1949.

2) Vgl. Die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1961, Art. 40. Vir die samestelling van die Senaat kyk Ibid., Art. 28.

Grondwet by die Staatspresident¹⁾ en geen deel van die inkomste kan deur die Volksraad vir besteding beskikbaar gestel word nie tensy dit deur die Staatspresident in die sessie waarin so n beskikbaarstelling aanhangig gemaak word, aanbeveel is.²⁾

Die verhouding tussen die Wetgewende Gesag en die Uitvoerende Gesag in finansiële sake kom derhalwe daarop neer dat laasgenoemde geen sent van die staatsinkomste sonder goedkeuring van eersgenoemde mag bestee nie en dat die Volksraad ook geen geld vir besteding kan goedkeur tensy die Uitvoerende Gesag dit aanbeveel het nie. Langs hierdie weg word dit die funksie van die Uitvoerende Gesag om die finansiële program voor te berei en word die funksie van die Parlement tot aanvaarding, verwerping of vermindering van die voorgestelde bestedings beperk.³⁾

Uit die grondwetlike bepalinge wat hierbo uiteengesit is, blyk dit dat die konstitusionele verhoudinge vir doeleindes van finansiële beheer in die Republiek in al die fundamentele opsigte ooreenstem met dié in Engeland.

Finansiële prosedure en beheermasjinerie.

Die prosedure en masjinerie wat die Parlement van die Republiek aanwend om beheer oor die staatsfinansies uit te oefen, is ewe-eens Engelse erfenis. Hierdie aan-
----- geleenthede.../

1) Ibid., Art. 97. Die Staatspresident is die hoof van die Uitvoerende Gesag handelende op advies van die Uitvoerende Raad wat bestaan uit die dienende Ministers (Ibid., Art. 16 (1) en 17). Die Ministers, oftewel die Regering is die werklike dryfkrag van die Uitvoerende Gesag. Die Ministers is aan die Parlement verantwoordelik en dit is op grondslag van hierdie verantwoordelikheid wat die Parlement die Uitvoerende Gesag beheer. Waar die term 'Uitvoerende Gesag' in hierdie verhandeling gebruik word, is dit gevolglik hoofsaaklik verwysend na die aktiwiteite en verpligtinge van die Regering.

2) Ibid., Art. 62.

3) Vgl. Kilpin, R., op. cit., p. 54.

geleenthede is aanvanklik deur die Financiewet, 1911, gereël. Hierdie wet en die wysigings daarvan is in 1956 deur die Skatkis- en Ouditwet vervang. Albei die genoemde wette is in hoofsaak op die bepalings van die Engelse Exchequer and Audit Department Act, 1866, gebaseer.¹⁾

Die Skatkis- en Ouditwet, 1956, maak vir onafhanklike ouditering van die staatsrekeninge en verslaggewing daaroor aan die Parlement sowel as vir beheer deur die Kontroleur en Ouditeur-generaal oor uitbetalings uit die Skatkisrekening voorsiening. Hierbenewens word 'n Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge reeds sedert die eerste sitting van die eerste Parlement van die Unie van Suid-Afrika jaarliks aangestel om die verslag van die Kontroleur en Ouditeur-generaal te ondersoek, getuienis in verband daarmee af te neem en verslag daaroor aan die Volksraad uit te bring.²⁾

Ook die parlementêre prosedure wat in die Republiek vir doeleindes van beheer oor die staatsfinansies aangewend word, is Engels georiënteerd. Kilpin merk die volgende in verband daarmee op:

„A.../

- 1) Vgl. House of Assembly Debates, 1910/11 kol. 1086 waar die toenmalige Minister van Finansies dit pertinent gestel het dat die Financiewet, 1911 aan die Engelse Exchequer and Audit Department Act, 1866, ontleen is. Die bepalings van die Skatkis- en Ouditwet, 1956, is basies dieselfde as dié van die Financiewet, 1911. (Vgl. G.K. 6/1956.)
- 2) Die finansiële beheerorganisasie wat in Engeland ontwikkel het, was ten tye van die totstandkoming van die Unie geensins 'n nuwigheid in Suid-Afrika nie. Skatkis-beheer volgens die Britse patroon was reeds in drie van die Kolonies in swang. In die Kaapkolonie is dit deur Art. 12 van Wet 32 van 1888 gereël en in die Oranje-Vrystaat en Transvaal deur onderskeidelik Wet 17 van 1908 (Art. 26) en Wet 14 van 1907 (Art. 23). Dit wil egter voorkom of Natal nie sodanige beheer gehad het nie. (Vgl. Rogers, V.A., The Constitutional Control of Public Finance in South Africa (Durban, 1961), p. 93.) Ook onafhanklike ouditering namens die Parlement is in al vier die Kolonies uitgevoer. Dit is in die Kaapkolonie deur die Ouditwet Nr. 30 van 1875 gereël en in die Oranje-Vrystaat, Transvaal en Natal deur onderskeidelik die Skatkis- en Ouditwet, Nr. 17 van 1908; die Skatkis- en Ouditwet, Nr. 14 van 1907 en die Natalse Ouditwet Nr. 18 van 1894.

„A comparison with the procedure of the House of Commons will show that, whether by accident or design, the practice started in the old Cape House and developed by the Union House of Assembly differs in many respects from the House of Commons practice but conforms with all the fundamental principles...“ 1)

Ten slotte dien daarop gewys te word dat die finansiële metodiek van die Republiek in 'n besondere mate op die Engelse lees geskoei is as gevolg daarvan dat daar deurgaans van standaard handboeke oor die Engelse finansiële stelsel as gidse gebruik gemaak is. Die twee werke wat die grootste bydrae in verband met die vorming van die finansiële metodiek in Suid-Afrika gelewer het, is stellig die monumentale werk van sir T. Erskine May, Parliamentary Practice en Durell se Parliamentary Grants. Geoordeel volgens die talle kere waarop stukke uit laasgenoemde werk voor die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge aangehaal is, kan daar tereg beweer word dat dit feitlik 'n handleiding vir Suid-Afrikaanse finansiële administrasie geword het.

Hiermee kan die konstitusionele voorskrifte en procedure vir doeleindes van beheer oor staatsfinansies in die Republiek voorlopig daargelaat word. Die besonderhede daarvan sal in die volgende hoofstukke uitgepluis word. Dit is egter nodig om die belangrikheid van die parlementêre masjinerie vir beheer oor staatsgeld reeds in hierdie stadium pertinent te beklemtoon. Die kompleksiteit van die owerheidstaak in die twintigste eeu en die buitengewone eise wat dit aan deskundigheid stel, sowel as die mag wat partypolitieke masjinerie, soos die kookusstelsel, aan die Uitvoerende Gesag besorg,²⁾ het teenswoordig daartoe.../

1) Vgl. Kilpin, R., op. cit., pp. 63/64.

2) Vir 'n insiggewende bespreking van hierdie vraagstuk kyk Campion et. al., Parliament (London, 1955), Hoofstuk 1.

toe aanleiding gegee dat die Parlement self min beheer oor die staatsfinansies kan uitoefen. Kenners van die Engelse stelsel meen selfs dat sodanige beheer verdwyn het¹⁾ en daar bestaan geen goeie redes waarom die posisie in Suid-Afrika noodwendig anders is nie. Onder hierdie omstandighede is die doeltreffendheid en welslae van parlementêre beheer grootliks afhanklik van die effektiwiteit van die Parlement as beheermasjinerie.

ADMINISTRATIEWE ASPEKTE VAN DIE BEHEERSTELSEL.

Algemeen.

Tot dusver is hierdie bespreking toegespits op die konstitusionele aspekte van beheer oor die staatsfinansies. Daar is, met ander woorde, hoofsaaklik gelet op wat W.F. Willoughby „the location of powers and the manner of their exercise" noem.²⁾ Parlementêre beheer oor staatsfinansies verg egter ook doeltreffende administratiewe masjinerie en prosedure vir die verantwoording van geldelike toekennings.³⁾ Hierdie aangeleenthede word hoofsaaklik deur die Tesourie en die Rekenpligtige Beamp-tes behartig.

Die onderskeie verantwoordelikhede van die Tesourie en die Rekenpligtige Beamp-tes sal hieronder aangestip word. Daarbenewens sal die belangrikste vereistes wat vir die verantwoording van geldelike toekennings geld, in oënskou geneem word.

Die.../

- 1) Allen, C.K., Law and Orders (2de uitgawe London, 1956), pp. 185/186. Die skrywer verwys na die stellings van prominente persone soos Churchill, Lloyd George en prof. Ramsay Muir wat beweer dat parlementêre beheer oor staatsfinansies n blote fiksie is.
- 2) Vgl. Willoughby, W.F., op. cit., p. 428.
- 3) Vgl. Durell, A.J.V., op. cit., p. 10 waar hy die volgende opmerk: „The extent of parliamentary control over supply grants is affected, first, by the method in which they are made, and, secondly, by the efficiency of the system under which they are accounted for."

Die Tesourie.

Die res van hierdie bespreking sal uiteraard deurweef wees met die aandeel van die Tesourie in die finansiële administrasie. Dit is derhalwe nie die bedoeling om sy funksies in hierdie stadium breedvoerig te bespreek nie, maar slegs om sy plek in die finansiële beheerkonstellasie te verduidelik.

Die Tesourie is die sekretariaat van die Minister van Finansies¹⁾ en as sodanig is dit die sentrale administratiewe gesag vir finansiële beheer. Volgens Durell is die doel van sodanige beheer „to complete and secure the control of Parliament over the public expenditure, and to maintain financial order throughout the service.”²⁾ Die funksie van so n instansie is „to control, to authorize, and to advise, apart from its duty of having to secure that the money required is available.”³⁾

Uit die verdere bespreking sal dit blyk dat hierdie deskundige menings in alle opsigte ook van die Tesourie van die Republiek van Suid-Afrika waar is.

Die Rekenpligtige Beamptes.

Geapproprieerde gelde word deur die staatsdepartemente bestee. Die Rekenpligtige Beamptes is die skakels tussen die departemente en die Tesourie. n Rekenpligtige Beampte is „n persoon deur die Tesourie benoem en wetlik belas met die verantwoording van n diens waarvoor in n Begrotingswet voorsiening gemaak word, of enige persoon aan wie uitbetalings uit die Skatkisrekening gedoen word.”⁴⁾ Die.../

1) Vgl. Skatkis- en Ouditwet, 1956, Art. 1 (x).

2) Vgl. Durell, A.J.V., op. cit., p. 241.

3) Ibid., p. 242. Vgl. ook Heath, sir Thomas T., The Treasury (Oxford, 1921), p. 1, waar die Tesourie beskryf word as - „... the Department which, subject to the control of the executive and to the authority of Parliament, is responsible for the administration of the public finances of the country.”

4) Vgl. Skatkis- en Ouditwet, 1956, Art. 1 (vi).

Die permanent aangestelde hoof van n departement word normaalweg as Rekenpligtige Beampte aangestel waarna hy verantwoordelik is vir die administrasie van die begrotingspos(te) van sy departement.

Verantwoording.

(a) Volledigheid.

Reeds is daarop gewys dat in Suid-Afrika sowel as in Engeland alle inkomste in n sentrale fonds inbetaal word, vanwaar geld slegs met goedkeuring van die Parlement vir die landsadministrasie vrygestel kan word.¹⁾ Langs hierdie weg word staatsgeld geheel en al onder beheer van die Parlement gebring en word hierdie beheer aansienlik vereenvoudig omdat dit van een plek af bewerkstellig kan word. Hierdie beheerwyse kan egter slegs doeltreffend wees indien alle inkomste en uitgawe volledig in die rekeninge van die sentrale fonds aangeteken word en indien in die departementele rekeninge volledige besonderhede verstrek word oor die invordering en besteding van sodanige gelde.

Daar word egter in die Suid-Afrikaanse sowel as in die Engelse stelsel van finansiële administrasie afbreuk aan rekeningkundige volledigheid gedoen as gevolg daarvan dat slegs kontanttransaksies in die rekeninge aangetoon word. Bates of laste word nie in berekening gebring alvorens hulle nie in kontanttransaksies ontwikkel het nie.²⁾ Vir die gemelde leemte in die stelsel word egter gekompenseer deur eenvoud, direktheid en snelheid by die afsluiting van die rekeninge.³⁾

----- Duidelikheid.../

1) Vgl. Durell, A.J.V., op. cit., p. 11. Vgl. ook 5 V., 1947, b.6.

2) Vir n interessante en leersame uiteensetting van die Republiek se rekeningestelsel kyk Barnes, H., „A comparison of Government and Local Government Accounting,“ The South African Treasurer, Julie 1959.

3) Vgl. Durell, A.J.V., op. cit., p. 13.

(b) Duidelikheid.

Hierdie vereiste plaas die klem op logiese en eenvoudige rangskikking van die gegewens in die appropriasierekeninge deur middel waarvan die implementering van die Begroting aan die Parlement verantwoord word. n Massa inligting, wat vir parlementêre beheer oor die staatsfinansies van die grootste belang is, moet deur middel van die appropriasierekeninge aan die Parlement oorgedra word en dit is uiteraard baie belangrik dat hierdie inligting in n vorm aangebied word wat leke in staat sal stel om die data intelligent te vertolk.¹⁾

(c) Tydigheid.

Durell merk die volgende in verband met hierdie norm vir die finansiële administrasie op -

"... the qualification of timeliness is in many respects the most important, for the success of a public financial system depends in a large measure on the extent to which the preparation, execution, and audit can be brought together in point of time. Unless expenditure follows closely upon estimate, the difficulty of forecasting is increased, the estimates will not approximate to the result, and the value of criticism on the estimates will be proportionately reduced. If audit does not follow closely on expenditure, the difficulty of investigation is increased, waste and extravagance cannot be easily brought home to the responsible individuals, and the effect on future expenditure is lessened by a report being delayed." 2)

In die lig van die oorwegings in die aanhaling hierbo uiteengesit, word die tydperk van twaalf maande algemeen as die tydeenheid in die finansiële administrasie

gestel.../

1) Hierdie oorweging is ook vir die samestelling van die Begroting van besondere belang - Vgl. Willoughby, W.F., op. cit., pp. 457/458.

2) Vgl. Durell, A.J.V., op. cit., pp. 15/16.

gestel.¹⁾ Die Skatkis- en Ouditwet, 1956, lê hierdie tydperk vir die Republiek van Suid-Afrika neer en bepaal dat dit van 1 April tot 31 Maart van die volgende jaar moet strek, „totdat by besluit van die Volksraad anders bepaal word.“²⁾

Geldelike toekennings deur die Parlement word in die Republiek vir slegs een boekjaar gemaak, tensy sodanige toekennings vaste laste teen die Gekonsolideerde Inkomstefonds³⁾ is. Alle toegewese bedrae wat op die laaste dag van die boekjaar nie bestee is nie, moet in die Skatkis teruggestort en weer geapproprieer word.⁴⁾

(d) Akkuraatheid.

„Nothing ensures a sound system more than the keeping and publication of true and intelligible accounts.“⁵⁾ Die rekeninge wat ná afsluiting van die boekjaar aan die Parlement voorgelê word, is al inligting waaruit die Parlement
----- kan.../

1) Durell skryf soos volg:

„The fact that ordinary expenditure is repeated every year, and, speaking generally, not oftener, and that the principal physical and economic conditions recur in the same period, marks out the period of a year as the most convenient for which to make up the public accounts. If a shorter period were selected, estimate and comparison would be rendered difficult by the inevitable occurrence of accidental changes or the effect of special circumstances. A longer period would tend to conceal real variations. An indefinite period is objectionable in that it either entails an incomplete statement if the expenditure is accounted for at specific times, or, if no account is rendered until the whole grant be spent, the accounting for and audit of the earlier expenditure would be unduly delayed.“ (Ibid., p. 16).

2) Art. 1 (iii).

3) n Vaste toewysing, ook regstreekse laste teen die Gekonsolideerde Inkomstefonds genoem, is uitgawes wat vir onbepaalde tydperke gemagtig word, bv. die salaris van die Staatspresident (Art. 14(1) van die Grondwet.)

4) Skatkis- en Ouditwet, 1956, Art. 33.

5) Vgl. Durell, A.J.V., op. cit., p. 11.

kan vasstel of die werkprogram volgens goedkeuring uitgevoer is. Parlementêre beheer oor staatsuitgawes kan gevolglik slegs effektief wees indien die rekeninge juis is.

Die verstrekking van juiste besonderhede deur middel van rekeninge is, in die eerste plek, afhanklik van die doeltreffendheid van die rekeningkundige stelsel en, in die tweede plek, van die vermoëns en gesindheid van die mense wat die stelsel moet toepas.

OPSOMMING.

Staatsfinansies word in die Republiek van Suid-Afrika volgens die Engelse patroon beheer.

Sedert die einde van die twaalfde eeu is daar in Engeland pogings aangewend om konstitusionele reëlins daar te stel om die koning te verbied om belastings sonder goedkeuring van 'n verteenwoordigende liggaam op te lê. Die Magna Carta (1215) was 'n stap in hierdie rigting.

Teen die einde van die dertiende eeu het die Parlement tot stand gekom en beheer oor die oplegging van belastings geëis. Die aanspraak van die Parlement op die beheer oor die oplegging van belastings het tot 'n lang stryd met verskillende konings aanleiding gegee. Hierdie stryd is deur die rewolusie van 1688 beëindig toe die reg van die Parlement om die oplegging van belastings te beheer, finaal erken is.

Reeds ten tye van die totstandkoming van die Parlement het die House of Commons op die grootste seggenskap oor die oplegging van belastings aangedring. Hierdie Huis van die Parlement het die stede en die graafskappe verteenwoordig vanwaar die meeste inkomste uit belastings afkomstig was. Ná die sege van die Parlement in 1688 het die House of Commons die stryd teen die House of Lords

aangeknoop.../

aangeknoop en teen die helfte van die twintigste eeu is laasgenoemde alle bevoegdheede oor finansies ontnem.

Langs hierdie weg het n fundamentele eienskap van die Engelse konstitusionele stelsel ontwikkel naamlik dat die Huis van die Parlement wat verkies word, die staatsfinansies sal beheer.

Die oplegging van belastings kan slegs sinvol beheer word indien die doelstellings waarvoor belastings aangewend sal word, ook beheer word. Hierdie vereiste het aanleiding gegee tot die tweede fase in die ontwikkeling van parlementêre beheer oor staatsfinansies naamlik beheer deur appropriasie. Hierdie beheerwyse het ná die Rewolusie normale praktyk geword. Daar is egter besef dat die parlement nie geskik is om self uitgawes te inisieer nie. Hierdie funksie is aan die Kroon opgedra en die Parlement sy eie bevoegdheede tot aanvaarding, verwerping of vermindering van voorgestelde uitgawes beperk.

Om doeltreffend te wees, verg appropriasie behoorlike masjinerie vir die formulering van n werkprogram asook vir beheer oor die uitvoering van die program. Hierdie behoeftes is in die loop van die negentiende eeu bevredig deur die ontwikkeling van n begrotingstelsel, n doeltreffende rekeningestelsel en onafhanklike ouditering ten behoewe van die Parlement. Hierbenewens het die Parlement eie masjinerie in die vorm van die Public Accounts Committee geskep om, aan die hand van die Comptroller and Auditor General se verslag, ondersoek in te stel na wat Hallam beskryf as „the wisdom, faithfulness and economy with which their grants had been expended.“¹⁾

Die.../

1) Aangehaal by Chubb, Basil, op. cit., p. 17.

Die konstitusionele voorskrifte en praktyke wat vir beheer oor staatsfinansies in Engeland ontwikkel is, is deur die Unie en later die Republiek van Suid-Afrika oorgeneem. Die wyse waarop hierdie voorskrifte en praktyke in die Republiek toegepas word, sal die tema van die res van hierdie studie wees.

Benewens doeltreffende konstitusionele reëlins verg parlementêre beheer oor staatsfinansies ook 'n behoorlike administratiewe stelsel vir die verantwoording van geldelike toekennings. So 'n stelsel moet die norme van duidelikheid, volledigheid, tydigheid en akkuraatheid gehoorsaam. Dit is hoofsaaklik die funksie van die Tesourie en die rekenpligtige beamptes om toe te sien dat daar aan hierdie vereistes voldoen word.

HOOFSTUK 2.

PARLEMENTÊRE APPROPRIASIE AS BEHEERMAATREËL.

INLEIDING.

Daar is reeds verduidelik dat parlementêre beheer oor die staatsfinansies slegs effektief bewerkstellig kan word indien dit op die uitgawe sowel as die inkomste toegepas word. Die Parlement se goedkeuring moet derhalwe verkry word vir die doeleindes waarvoor staatsgeld aangewend word, sowel as vir die inkomstebronne wat daarvoor getap word. Met die oog hierop lê die Uitvoerende Gesag jaarliks 'n begroting van uitgawe en 'n begroting van inkomste vir oorweging aan die Parlement voor.

Aangesien hierdie studie beperk is tot 'n beskouing van die vraagstukke wat met parlementêre beheer oor die besteding van staatsgeld in verband staan, sal slegs die vraagstukke wat op die Begroting van Uitgawes betrekking het, in oënskou geneem word. Volledigheidsonthalwe is dit egter nodig om die wyses waarop geld vir die finansiering van die owerheidsaktiwiteite verkry word, ook saaklik na te gaan.

VERKRYGING VAN GELD VIR DOELEINDES VAN APPROPRIASIE.

Inkomste.

Die finansiering van die Republiek van Suid-Afrika word onderneem met geld wat uit twee oorde afkomstig is, naamlik, inkomste en lenings.

Inkomste behels die opbrengste van belastings, heffings, regte en lenings wat aangegaan is asook alle toevallige inkomste.¹⁾ Die inkomstebronne word in vier kategorieë geklassifiseer, t.w. doeanes en aksyns; inkomste
----- uit.../

1) Skatkis- en Ouditwet, 1956, Art. 1 (iv).

uit pos- en telegraaf- en telefoonwese; inkomste uit lenings aangegaan; en binnelandse inkomste. Laasgenoemde sluit alle inkomste met uitsondering van dié wat in die ander drie kategorieë val, in.¹⁾

Die inkomstes van die Republiek word deur die Hoofontvangers van Inkomste²⁾ ingevorder op grondslag van magtigende wette van die Parlement. Brutoinkomste, na aftrekking vir terugtrekkings, terugbetalings en diskonto's moet daaglik in die Skatkisrekening inbetaal word.³⁾ Die Suid-Afrikaanse Reserwebank verstrek daaglik opgawes aan die Tesourie en die Kontroleur en Ouditeur-generaal van alle inbetalings op die Skatkisrekening. Daar is 'n verpligting op die Kontroleur en Ouditeur-generaal om homself te oortuig dat „alle redelike voorsorg getref is om die behoorlike invordering van staatsgelde te beveilig en dat die wetsbepalings wat daarop betrekking het, behoorlik nagekom is.“⁴⁾

Die skaal van inkomstebelasting moet jaarliks opnuut voorgeskryf word, selfs al word 'n verandering nie aangebring nie.⁵⁾

Lenings.

Die bevoegdheid om geld ten behoeve van die Republiek te leen, word aan die Staatspresident opgedra. Die algemene voorskrifte met betrekking tot die aangaan, administrasie en terugbetaling van lenings is in die Algemene Lening- en Konsolidasie en Wijzigings Wet, 1917 (Wet Nr. 22 van 1917), soos gewysig, neergelê. Hierdie wet bepaal ook wat-
----- ter.../

1) Vgl. Finansiële Regulasies Nrs. 1 en 12.

2) Kommissaris van Doeane en Aksyns (doeane en aksyns); Kommissaris van Binnelandse Inkomste (binnelandse inkomste); Posmeester-generaal (pos-, telegraaf- en telefoonwese); en Sekretaris van die Tesourie (leningsinkomste) - Finansiële Regulasie Nr. 13.

3) Vgl. Skatkis- en Ouditwet, 1956, Art. 21 en Finansiële Regulasies, Nrs. 12/21.

4) Vgl. Skatkis- en Ouditwet, 1956, Art. 12 (a).

5) Die Inkomstebelastingwet, 1962, (Wet Nr. 58 van 1962) Art. 5 (2).

ter ander geld die Leningsrekening toekom.¹⁾

Die bogenoemde Wet skep twee soorte leningsbevoegd- hede. Ingevolge Artikel 1 kan lenings aangegaan word om geld wat in die Leningsrekening is of wat hierdie rekening toekom, aan te vul vir die finansiering van dienste wat deur parlementêre appropriasie ten laste van die Leningsrek- ening gelê is. Die leen van geld kragtens hierdie Artikel moet dus deur appropriasie vooraf gegaan word. Hierbenewens kan ook lenings tot 'n maksimum bedrag van R30,000,000 aange- gaan word. Geld wat met sodanige lenings verkry word, mag nie bestee word alvorens dit nie deur die Parlement geappro- prieer is nie.²⁾

Die Wet maak ook voorsiening vir die uitgifte, vernuwing, terugtrekking en omsetting van skatkispromesse.³⁾

DIE BEGROTING VAN UITGAWES.

Wese van die Begroting.

Die Begroting is 'n dokument waarin die Uitvoerende Ge- sag sy werkprogram vir 'n bepaalde boekjaar en die verwagte koste om dit uit te voer, uiteen sit. Die prosedure waar- volgens die Begroting voorberei, goedgekeur, uitgevoer en beheer word, staan as begrotingsprosedure bekend.⁴⁾ Die.../

- 1) Vgl. Wet Nr. 22 van 1917, Art. 3. Vir 'n beskouing van die Inkomste- en Leningsrekening kyk infra. pp. 44/45.
- 2) Ibid., Art. 2, soos gewysig deur Wet Nr. 50 van 1952. Die voorsorgsmaatreëls wat deur die Parlement getref is om te voorkom dat die Uitvoerende Gesag die lenings- bevoegdhede waarmee hy bekleed is, oorskry, word behels in die bepalinge van Artikel 32 van die Skatkis- en Ouditwet, 1956, waarvolgens nie meer geld geleen mag word nie as waarvoor leningsbevoegdhede bestaan op die tydstip waarop 'n lening aangegaan word. Ten opsigte van elke lening moet die Kontroleur en Ouditeur-gene- raal sertifiseer dat die nie-uitgeoefende leningsbe- voegdhede van die Uitvoerende Gesag nie daardeur oor- skry word nie en dit is onwettig vir enige bank of persoon om geld vir openbare doeleindes uit te leen indien so 'n sertifikaat nie ten opsigte daarvan ver- strek is nie.
- 3) Wet Nr. 22 van 1917, Art. 11.
- 4) Vgl. Beuhler, Alfred G., Public Finance (New York en London, 1940), p. 210 en The Royal Institute of Pu- blic Administration, op. cit., pp. 48/53.

Die hele proses van beheer oor uitgawes vind op grondslag van die Begroting plaas en dié dokument kan derhalwe tereg as die sentrale finansiële beheerwerktuig beskryf word.¹⁾ In hierdie studie sal hoofsaaklik aandag geskenk word aan die beheer wat die Parlement deur middel van die Begroting oor staatsuitgawes uitoefen.²⁾

Die effektiwiteit van die Begroting as parlementêre beheerwerktuig, word in die eerste plek deur die vorm en inhoud van hierdie dokument bepaal en, ten tweede, hang die doeltreffendheid van sodanige beheer van die appropriasieprosedure af, dit wil sê die wyse waarop die uitgawevoorstelle deur die Parlement oorweeg en die staatsgeld toegewys word. Hierdie vraagstukke sal hieronder afsonderlik bespreek word.

----- Die.../

1) Vgl. Willoughby, W.F., op. cit., p. 435.

2) Behalwe as werktuig vir beheer oor die Uitvoerende Gesag het die Uitgawebegroting ook 'n ekonomiese en 'n administratiewe belangrikheid. In die jare dertig het ekonome soos Keynes die moontlikhede van fiskale maatreëls om ekonomiese vraagstukke die hoof te bied, besef en begin propageer. In die lig hiervan het die Begroting vir ekonomiese beplanning so belangrik geword dat Burkhead die stelling waag dat "the study of government budgeting is a study in applied economics." (Burkhead, Jesse, Government Budgeting (New York en London, 1956), p. vii.)

Vir administratiewe doeleindes is die Begroting belangrik omdat dit intensiewe ordening en weldeurdagte administrasie in die hand werk. Indien redelike standaarde van doeltreffendheid byvoorbeeld gestel word as grondslag waarop die ramings bereken word, sal sulke standaarde gehandhaaf moet word by die uitvoering van die Begroting. Aldus word 'n administratiewe patroon daargestel wat interne beheer grootliks vergemaklik. 'n Studiegroep van die Koninklike Instituut vir Publieke Administrasie merk in hierdie verband soos volg op: "Budgets have become one of the recognized aids to management, both for formulating policy and for keeping check on its execution ... Today governments, public-owned trading undertakings, local authorities and other public bodies in many lands are endeavouring to develop these new applications of budgeting as an aid to efficiency in administration." (The Royal Institute of Public Administration, op. cit., p. 15.)

Die vorm en inhoud van die Begroting.(a) Parlementêre beheer oor die vorm van die Begroting.

Die Begroting is die basis van die rekeninge deur middel waarvan parlementêre toewysings verantwoord word. Die Tesourie is statutêr verantwoordelik vir die vorm van hierdie rekeninge.¹⁾ Dit volg derhalwe dat die Tesourie ook die struktuur van die Begroting moet bepaal.²⁾ Vanweë die belangrikheid van die vorm van die Begroting vir parlementêre beheer oor staatsuitgawes het die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge dit nodig gevind om, namens die Parlement, medesegenskap te eis oor belangrike veranderinge in die gebruikelike vorm van hierdie dokument. Dit geld vir sowel veranderinge wat die gevolg van wetgewing is as vir daardie wat bewerkstellig word in die uitoefening van die Tesourie se normale werksaamhede.³⁾ Dr. Steyn, n voormalige Sekretaris van Finansies, het die saak soos volg gestel -

.... hoewel die vorm van die begroting die verantwoordelikheid van die Tesourie is, (is) dit die funksie van beide die Tesourie en die Komitee oor Openbare Rekenings ... om vir die doeltreffende beheer oor Staatsuitgawes te sorg. As n verandering wesenlik is en neig om die beheer van die Parlement te ondermyn, dan is dit noodsaaklik myns insiens vir die Tesourie om die Komitee oor Openbare Rekenings te raadpleeg. Maar dit sal ook duidelik wees dat dit onmoontlik is om die Komitee oor alle veranderinge te raadpleeg. Daarom is die praktyk erken dat die Komitee oor Openbare Rekenings alleen geraadpleeg word wanneer wesenlike veranderinge betrokke is."⁴⁾

----- Die.../

1) Vgl. Skatkis- en Ouditwet, 1956, Art. 34.

2) Vgl. ook Durell, A.J.V., op. cit., pp. 265/266.

3) Vgl. 5 V., 1955, b.5.

4) Vgl. G.K. 1/1952, p. 147 en 4 V., 1952, b.10.
Dit wil egter voorkom of dit in die praktyk soms moeilik is om te bepaal wanneer n verandering aan die vorm van die Begroting belangrik genoeg is om die toestemming van die Komitee daarvoor te verkry. (Vgl. G.K. 1/1952, p. 149 vir voorbeelde.)

Die maatstawwe waarmee die Komitee die doeltreffendheid van die vorm van die Begroting beoordeel is, ten eerste, of dit effektief is vir die doeleindes van beheer, en, ten tweede, of dit geskik is om inligting doeltreffend aan die Parlement oor te dra.¹⁾ Hierdie aspekte sal hieronder afsonderlik in oënskou geneem word.

(b) Die Begroting as 'n beheerplan.

(i) Die beheerstruktuur.

Organisatoriese reëlings vir beheer oor die besteding van staatsgeld word op hiërargiese grondslag bewerkstellig. Daar is ten eerste, die Parlement wat die hoogste gesag oor die staatsfinansies is; ten tweede is die Tesourie met sentrale administratiewe beheer oor en ko-ordinering van die finansiële administrasie belas en ten derde, oefen die Rekenpligtige Beampies beheer op departementele vlak uit.

'n Duidelike begrip van welke aspekte van die finansiële beheerfunksie deur elke instansie in die betrokke hiërargie onderneem sal word, is vir sowel parlementêre as administratiewe beheer oor die staatsfinansies van die grootste belang. Hierdie vereiste noodsaak dat 'n finansiële beheerplan aan die Parlement voorgelê moet word. Sodanige plan moet, indien dit aanvaar word, duidelik bepaal watter beheerfunksies by elk van die betrokke instansies berus sodat verantwoordelikheid tuisgebring kan word. Met die oog hierop word die totale uitgawe in die Begroting in die eerste plek onder Poste verdeel; elke Pos word dan in 'n aantal Sub-hoofde en elke Sub-hoof weer in Items onderverdeel.²⁾ Aan die Parlement, die Tesourie en die Rekenpligtige Beampies word dan beheer oor onderskeidelik Poste, Sub-hoofde en Items opgedra.³⁾

(ii).../

1) Vgl. 4 V., 1952, b.10.

2) Vgl. Finansiële Regulasie Nr. 1.

3) Die bewering dat Rekenpligtige Beampies beheer oor Items uitoefen, word met bepaalde voorbehoude gemaak wat later toegelig sal word.

(ii) Beheer oor Poste.

Die jaarlikse Begrotingswet en die Addisionele Begrotingswet waarkragtens uitgawes gemagtig word, bepaal dat die Skat-kisrekening belas word met die bedrae soos in die bylaes tot die Wette uiteengesit. Die bylaes spesifiseer die totale bedrag van elke Pos en hierdie bedrae mag nie oorskry word nie, tensy die Parlement n addisionele bedrag bewillig. Beheer oor die totale bedrag wat onder elke Pos bestee mag word, is dus die uitsluitlike reg van die Parlement.

(iii) Beheer oor Sub-hoofde.

Behalwe dat die bogemelde wette die maksima van die bedrae onder die verskillende Poste aanstip, word ook bepaal dat hierdie bedrae bestee moet word „soos meer omstandig in die Begroting uiteengesit." Die Minister van Finansies word egter die bevoegdheid verleen om besparings onder een Sub-hoof aan te wend om uitgawes bo die gemagtigde bedrag onder n ander Sub-hoof van dieselfde Pos of die uitgawes onder n nuwe Sub-hoof van dieselfde Pos te dek. Hierdie reëling staan as „virement" of oorboeking bekend en sal later in meer besonderhede bespreek word.¹⁾ In hierdie stadium word slegs daarop gewys dat virement beheer oor die bedrae wat onder die Sub-hoofde bestee mag word, aan die Minister van Finansies oordra.

(iv) Beheer oor Items.

Items word grootliks slegs vir inligting aan die Parlement en ter motivering van die uitgawevoorstelle in die Begroting ingesluit.²⁾ Gewoonlik kan rekenpligtige beamptes besparings onder een Item ter dekking van n oorskryding van n ander Item van dieselfde Sub-hoof aanwend. Hierdie vryheid van rekenpligtige beamptes is egter tot Items van die Begroting vir ----- die.../

1) Vgl. Infra. pp. 74/78.

2) „Morally, however," skryf Durell, „the government must adhere to those details as far as is consistent with the interests of the public service, since its good faith is pledged by the details given to parliament." (Durell, A.J.V., op. cit., p. 296.)

die Inkomsterekening beperk. Sodanige verstellings aan die Items van die Begroting vir die Leningsrekening asook die skepping van nuwe Items moet deur die Tesourie goedgekeur word.¹⁾

Wat Items betref is daar n interessante en terselfdertyd unieke kenmerk van die Suid-Afrikaanse finansiële stelsel wat verduideliking verg, naamlik die sogenaamde „kolom-twee” Items. Die jaarlikse Begrotingswet en die Addisionele Begrotingswet bepaal dat die toewysings wat in die tweede kolom van die bylaes verskyn, nie oorskry mag word nie en dat besparings daarop vir geen ander doel as dié waarvoor sodanige toewysings toegestaan is, aangewend mag word nie. Oorboeking kan, met ander woorde, nie op sulke toekennings toegepas word nie en hierdie toewysings word deur die Parlement met dieselfde strengheid as postotale beheer.

Mnr. R.P. Plewman, n voormalige Kontroleur en Ouditeurgeneraal, het die beginsels van hierdie beheerwyse in 1952 aan die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge verduidelik.²⁾ Die „kolom-twee”-stelsel het sy oorsprong in 1910 gehad toe die toenmalige Kontroleur en Ouditeurgeneraal (Walter E. Burney) en die destyds waarnemende Sekretaris van Finansies (J.R. Leisk) n gesamentlike verslag aan die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge voorgelê het oor die vorm van die Begrotingswet, Hulle het onder meer aanbeveel dat bedrae wat vir sekere spesiale dienste, hulptoekennings, nuwe werke, e.d.m. beskikbaar gestel word, in n bylae tot die Begrotingswet aangetoon moes word as slegs beskikbaar te wees vir die gespesifiseerde doeleindes. Behalwe vir hierdie toekennings moes die Minister van Finansies met bevoegdhede beklee word om die gebruik van n surplus op een Sub-hoof ter bestryding van n tekort op n ander Sub-hoof van dieselfde Pos te magtig. Die voorstelle is aan-

vaar.../

1) Vgl. G.K. 1 (C) van 1946, p. 17 en Rogers, V.A., op.cit.,

2) Vgl. G.K. 1 van 1952, pp. 143/147.

vaar en so het die „dubbele kolom” appropriasie in Suid-Afrika ontstaan. Mnr. Plewman het die stelsel soos volg verduidelik:

„Die „dubbele kolom” begrotingstelsel is .. ontwerp om bepaalde geldelike toekennings deur die Parlement te beskerm en om Parlementêre beheer te versterk. Deur geld as n item in kolom 2 te bewillig, (i) stel die Parlement n maksimumperk aan n bepaalde diens, (ii) bepaal hy dat die perk nie sonder sy uitdruklike magtiging oorskry mag word nie, en (iii) sorg hy dat enige besparing op daardie perk nie vir enige ander 1) doel gebruik word nie.”

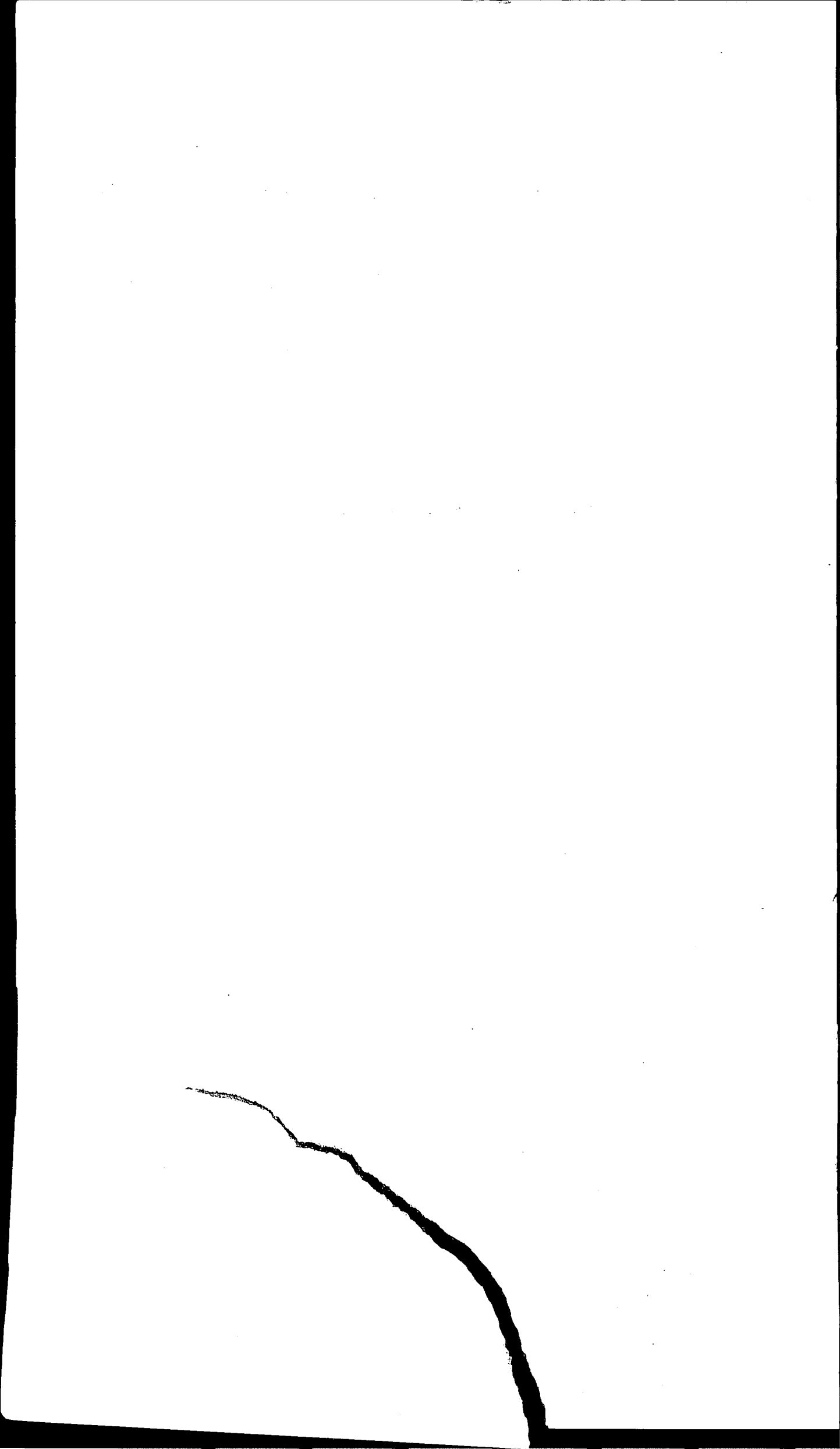
(v) Eksterne en interne beheer.

Die beheer wat die Parlement en die Tesourie oor die besteding van staatsgeld uitoefen, kan as „eksterne” en dié wat die rekenpligtige beamptes uitoefen, as „interne” beheer geklassifiseer word.²⁾ Die intensiteit van beheer deur die Parlement sal deur die hoeveelheid Poste en die intensiteit van beheer deur die Tesourie deur die hoeveelheid Sub-hoofde in die Begroting bepaal word.

Alle finansiële aangeleenthede kan nie van buite af beheer word nie. Administrasie is n dinamiese proses en beslissings oor n verskeidenheid van sake moet met inagneming van die faktore van tyd, plek en omstandighede geneem word. Nòg die Parlement nòg die Tesourie is met die spesifieke kennis toegerus om sodanige beheer uit te oefen.³⁾

Hier-.../

- 1) Ibid., p. 146. Die sogenaamde Hulptoekennings word konsekwent beheer deur middel van plasing daarvan in die tweede kolom van die betrokke bylae. Hierdie soort toekenning word deur Rogers gedefinieer as „a gift, which may however be subject to the fulfilment of prior conditions, made in support of an object or cause which the Government desires to assist but without assuming responsibility for it and whose governing body usually has other funds at its disposal but not necessarily, has other funds at its disposal.” (Rogers, V.A., op. cit., p.39).
- 2) Vgl. G.K. 1 (b) van 1945 en G.K. 1 (c) van 1946.
- 3) n Voorbeeld wat die J.E. Holloway voor die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge geopper het is dat „alleen die Direkteur van Veeartsenydiens ... kan besluit of hy vee moet aankoop van Veeartsenydiens, hoeveel diere hy moet aankoop kragtens die Veesiektewet, of hy n sekere hoeveelheid aankoop vir sy eksperimente, of hy n sekere hoeveelheid aankoop vir n sekere soort dip moet vervaardig, ens.” (Vgl. G.K. 1 (c) van 1946, p. 32).



Hierbenewens beskik die Parlement en die Tesourie ook nie oor die tyd om alle detail te beheer nie. Die gevaar bestaan dus dat indien enigeen van hierdie instansies met te veel besonderhede gemoeid raak, dit aanleiding kan gee tot 'n verslapping van die toesighoudende leiding waarvoor hulle primêr verantwoordelik en by uitstek geskik is. Met inagneming van hierdie oorwegings het 'n voormalige Kontroleur en Ouditeur-generaal tot die volgende gevolgtrekking gekom -

"... die grondbeginsel waarop die vorm van die begroting gebaseer is, is dat die begrotingsposte in so 'n vorm moet wees dat dit maksimum beheer van buite af verseker met 'n minimum van interne ongerief; met hierdie voorbehoud dat op oorwegings van buitebeheer nie onbehoorlik aangedring moet word indien dit met gladde administrasie onbestaanbaar is nie..." 1)

(c) Die Begroting as 'n bron van inligting vir die Parlement.

Beheer oor staatsfinansies kan slegs sinvol bewerkstellig word indien die inligting wat die Uitvoerende Gesag ter motivering van sy uitgawevoorstelle aan die Parlement voorlê, duidelik, volledig en akkuraat is, en indien die vorm waarin dit aangebied word, sodanig is dat die betrokke voorstelle intelligent en in perspektief beoordeel kan word.

(i) Klassifikasie van die inhoud van die Begroting.

"Any classification is the systematic arrangement of items into groups upon the basis of common or distinguishing factors, to the end that the mind may more readily grasp what would otherwise be an anarchy of detail" skryf Stahl.²⁾ 'n Doeltreffende stelsel van klassifikasie van die data in die Begroting kan derhalwe as van fundamentele belang vir parlementêre beheer oor die staatsfinansies beskou word.

In.../

1) Vgl. G.K. 1 (b) van 1945, p. 20.

2) Stahl, O.G., Public Personnel Administration (4de uitgawe, New York, 1956), p. 195.

In die Begroting van die Republiek word voorgestelde uitgawe ooreenkomstig die erkende funksies van departemente geklassifiseer.¹⁾ Hierdie klassifikasiewyse word deur W.F. Willoughby as baie voortreflik beskou.²⁾ Hy wys daarop dat werksaamhede en die finansies wat daarby betrokke is, nie van mekaar geskei kan word nie. Aangesien verantwoordelikheid vir uitvoering van die owerheidsaktiwiteite op departele grondslag aan individue toegewys word, verg dit dat die aanspreeklikheid vir die finansiële aspek daarvan dien-ooreenkomstig geallokeer moet word. Hierbenewens beskou Willoughby dit as belangrik dat die hele struktuur van die Staatsdiens in die Begroting gereflekteer word. Hy skryf soos volg:

"If a budget is properly prepared, it will constitute an invaluable document, revealing the structure of the government. Without such a knowledge it is impossible to give intelligent consideration to the national finance 3)

(ii) Volledigheid en duidelikheid.

In die staatsadministratiewe kompleks met sy verbys-terende diversiteit van funksies kan alle inligting wat by die Begroting betrokke is, uiteraard nie in dié dokument verstrek word nie. Die probleem is derhalwe „dat die begroting soveel inligting moontlik moet bevat en nogtans

bondig.../

- 1) The Tesourie het in dié verband die volgende opgemerk -
„Certain functions are assigned to particular Departments of State and the only appropriate provision that can be made for the discharge of the particular functions is under the vote of the Department under whose control such functions are carried out by officers allocated to it for that purpose." (Tes. Min. na aanleiding van 3 V, 1940, b.6).
- 2) „In reaching a decision regarding the principle of presentation that should be employed in formulating a budget, there can scarcely be any question that the choice of the primary factor of classification should fall upon the unit of organization. The budget, in a word, should have as its primary purpose to show expenditures and estimates according to the units by which made, or for whose use the funds estimated for are intended. The primary showing will be that of the actual and estimated cost of maintaining and operating each unit and class of units of organization of the government."
(Willoughby, W.F., op. cit., p. 460).
- 3) Ibid., p. 461.

bondig moet wees." ¹⁾ Bondigheid is in die eerste plek belangrik vir behoorlike beoordeling van die voorstelle. „As ons elke besonderheid moet gee sal die Parlement wanhooop om iets uit hierdie begroting wys te word," het dr. Holloway in 1945 voor die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge gesê. ²⁾ In die tweede plek is bondigheid belangrik met die oog op besparing van die koste van die Begroting. Hierdie faktor was een van die oorwegings op grond waarvan die Tesourie in 1945 by die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge voorgestel het dat die vorm van die Begroting vereenvoudig moet word. ³⁾

Die volledigheid van 'n begroting word derhalwe nie noodwendig getoets aan die hoeveelheid inligting wat dit bevat nie, maar in besonder aan die mate waarin die inligting wat verstrek word, verduidelikend en motiverend van die betrokke voorstelle is. Die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge het dit in 1926 dan ook reeds duidelik gestel dat:

„... In every instance of Parliament being asked to vote a substantial amount in the Estimates, sufficient particulars should be supplied to enable the House to determine the fullest purpose for which the provision is asked." ⁴⁾

Die.../

- 1) Vgl. getuienis van die destydse Kontroleur en Ouditeurgeneraal voor die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge op 12.4.1945 - G.K. 1B/1945, pp. 2/3.
- 2) Vgl. G.K. 1B/1945, p. 6.
- 3) Vgl. memorandum van die Tesourie in hierdie verband - G.K. 1B/1945, pp. 1/2.
- 4) Vgl. 5 R., 1926, b.7. Bedrae wat in die Begroting verskyn het vir doeleindes van „Aankoop van grond voor Publieke en algemene doeleindes" was nie vir die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge bestaanbaar met die norm van volledigheid nie en daar is voorgestel dat geld wat vir die gemelde doel versoek word, geïdentifiseer moet word deur na die wette waarkragtens die transaksies aangegaan word, te verwys - vgl. 2 V., 1921, b.21. In 'n ander geval is daarop aangedring dat die prys van grond ook verstrek moet word waar daar vir die oprigting van 'n gebou begroot is - vgl. 2 V., 1939, b.8.

Die norme van duidelikheid en volledigheid verg in besonder dat uitgawes van soortgelyke aard op een plek in die Begroting aangedui moet word of waar dit onmoontlik is, dat die aandag van die Parlement in besonder daarop gevestig sal word. Verontagsaming hiervan gee daartoe aanleiding dat die geheelbeeld van soortgelyke uitgawe verlore gaan en intelligente beoordeling van uitgawevoorstelle bemoeilik word.

Die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge het konsekwent die standpunt gehandhaaf dat die klassifikasie van uitgawe in die Begroting die vereistes hierbo vermeld, moes nakom.¹⁾ Die Tesourie het te kenne gegee dat hy die Komitee se standpunt in beginsel steun, dog dat administratiewe oorewegings die konsekwente navolging daarvan onmoontlik maak. Reeds in 1922 is daarop gewys dat die stelsel van klassifikasie van die data in die Begroting op 'n subjektiewe in teenstelling met 'n objektiewe grondslag bewerkstellig word,²⁾ dit wil sê in ooreenstemming met „wie” die uitgawe aangaan en nie ooreenkomstig „welke” uitgawe aangegaan word nie. Hierdie toedrag van sake kan daartoe lei dat waar geld vir 'n besondere diens aangevra word en meer as een departement daarby betrokke is, die totale koste van die diens tussen die onderskeie begrotingsposte verdeel moet word ooreenkomelike betrokke departement se aandeel.³⁾

In belang van duidelikheid en volledigheid het die Komitee ook besluit dat waar spesifieke voorsiening onder
----- n.../

1) 7 V., 1912, b.17; 7 V., 1912, b.22; 3 V., 1922, b.9;
5 V., 1923, b.2; 4 V., 1928, b.4; 2 V., 1930, b.7;
2 V., 1935, b.8; 2 V., 1935, b.9; 1 V., 1938, b.17;
2 V., 1939, b.8; 3 V., 1940, b.6; 6 V., 1942, b.12;
3 V., 1944, b.5 en 7; en 5 V., 1945, b.4.

2) Tes. min. op 3 V., 1922, b.9 en Tes. min. op
5 V., 1923, b.2.

3) Vir voorbeelde kyk 7 V., 1912, b.22 en 2 V., 1935, b.9
en in besonder die Tesourie minutes na aanleiding daarvan.

n besondere Sub-hoof in die Begroting vir een of ander diens gemaak word, alle uitgawe op so n diens teen daardie Sub-hoof in berekening gebring moet word. Die Tesourie het saamgestem.¹⁾

Behalwe die vraagstukke wat hierbo genoem is, het daar in Suid-Afrika ook gevalle voorgekom wat die indruk by die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge geskep het dat uitgawes doelbewus yersnipper en verberg is om die Parlement onder n wanindruk te bring oor die werklike koste van die betrokke projekte. Sodanige handelswyse is ten sterkste deur die Komitee afgekeur.²⁾

(iii) Akkuraatheid.

Die hoogs moontlike akkuraatheid van uitgaweramings by die opstel van die Begroting is belangrik vir sowel parlementêre beheer oor uitgawes as gesonde finansiële beleid.³⁾

Te lae ramings gee aanleiding tot hoofsaaklik twee wanpraktyke te wete die aangaan van ongemagtigde uitgawes en misbruik van die Addisionele Begroting. Ongemagtigde uitgawes word deur sowel die Tesourie as die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge as „uiters onreëlmstig" beskou.⁴⁾ Sodanige.../

1) Vgl. 2 V., 1935, b.8 en Tes. min.

2) Vgl. 2 V., 1939, b.7; 6 V., 1942, b.12 en 6 V., 1946, b.3.

3) Vgl. getuienis van die destydse Sekretaris van Finansies en Kontroleur en Ouditeur-generaal voor die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge in 1955 - G.K. 1/1955, pp. 1/11. Vgl. ook Durell, A.J.V., op. cit., p. 253 waar hy die volgende opmerk: „On the correctness of the estimates depends in a great degree the fulfilment of the financial programme of the year as forecast in the budget and placed before Parliament, and on the faith of which the grants are made. Accuracy of estimating is therefore incumbent on the departments, and too much care cannot be exercised in endeavouring to put forward a satisfactory forecast."

4) Kontroleur en Ouditeur-generaal vor die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge - G.K. 1/1955, p. 2.

danige uitgawes is n verkragting van die oppergesag van die Parlement oor staatsfinansies en die basiese beginsel van beheer oor staatsuitgawe dat goedkeuring besteding vooraf moet gaan.¹⁾ Te lae ramings wat nie op ongemagtigde uitgawe uitloop nie, dit wil sê tekorte wat betyds ontdek word, moet gewoonlik deur die Addisionele Begroting reggestel word. Oormatige gebruik van hierdie Begroting is egter onwenslik. Die Addisionele Begroting is n uitsondering op die logiese reëls van beheer oor die besteding van staatsgeld omdat volwaardige beheer vereis dat alle uitgawevoorstelle in n enkele dokument aan die Parlement voorgelê sal word. „Die Addisionele Begroting is in werklikheid net daar om voorsiening te maak vir uitgawes wat nie vooruitgesien kon word nie“, het dr. Steyn, n voormalige Sekretaris van Finansies, in 1955 voor die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge gesê.²⁾

Ook te hoë ramings hou besondere gevare in. As oormatige voorsiening eenmaal deur die Parlement bewillig is, bestaan daar geen vaste prosedure om te verseker dat departemente die strengste beheer oor die toekennings sal uitoefen nie „om die waarheid te sê,“ het mnr. Cauty, n voormalige Kontroleur en Ouditeur-generaal, in 1955 voor die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge opgemerk, „dit kan departemente aanmoedig om meer geld uit te gee as wat vir hulle behoeftes nodig is of om dienste onnodig uit te brei of te ontwikkel ten einde terugstortings te absorbeer of te verminder wanneer dit blyk dat daar n wesentlike bedrag te hoog bewillig is.“³⁾ Daarbenewens het te hoë bewil-

ligings.../

- 1) Vgl. getuienis van die Kontroleur en Ouditeur-generaal voor die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge in 1929 - G.K. 2 van 1929, p. 69 asook 3 V., 1960, b.2.
- 2) G.K. 1 van 1955, p. 5. Vgl. ook Durell, A.J.V., op. cit. p. 49 en 5 V., 1922, Bylaag A vir n bespreking van die nadele van die Addisionele Begroting.
- 3) G.K. 1 van 1955, p. 3.

ligings die neiging om Tesouriebeheer te verswak in dië sin dat besparings onder Sub-hoofde wat deur departemente aangebied word om oorskrydings van ander Sub-hoofde te dek, in werklikheid geen besparings is wat die gevolg van konserwatiewe besteding is nie, maar slegs die oorskotte van die oormatige ramings.

In n ondersoek wat die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge na die vraagstuk van oorramings in 1955 ingestel het, het aan die lig gekom dat die strengheid waarmee die Parlement en die Tesourie uitgawes beheer, een van die belangrike oorsake van te hoë ramings is. Die Tesourie is steeds geneig om voorgestelde bedrae in die stadium van voorbereiding van die Begroting te besnoei. Hierdie strenge beheer tesame met die beperkte gebruik van die Addisionele Begroting en die ernstige afkeur aan ongemagtigde uitgawes, wek by rekenpligtige beamptes n neiging om te probeer "veilig" wees en dus vir meer te begroot as wat hulle oortuig is die werklike behoeftes is. Na afloop van sy ondersoek het die Komitee die volgende opgemerk:

"U Komitee besef dat n rekenpligtige amptenaar voor praktiese moeilikhede te staan kom wanneer hy by die opstel van die Begroting, heelwat langer as n jaar voor die einde van die tydperk waarop dit betrekking het, n akkurate voorspelling van sy departement se behoeftes moet maak, maar hy ag dit noodsaaklik dat net soveel sorg daaraan bestee moet word om nie te hoog te raam nie as om n oorskryding op n Begrotingspos te vermy. Hoewel u Komitee dit nie uitvoerbaar ag om aan die hand te doen wat die maksimum persentasie van die appropriasie is wat n betwyfelbare surplus sou uitmaak nie, beveel hy nietemin aan dat die kardinale belangrikheid van die noukeurige raming van die bedrag wat vir elke boekjaar beskikbaar gestel moet word, onder die aandag van alle rekenpligtige amptenare gebring moet word, en dat die Kontroleur en Ouditeur-generaal voortaan die aandag moet vestig op alle gevalle waar begrotings te hoog geraam is wat volgens sy mening ondersoek deur hierdie Komitee verg." 1)

In verband met kapitaalwerke wat oor n lang termyn

strek.../

1) Vgl. 5 V., 1955, b.1.

strek, is dit gebruiklik om jaarliks aan die Parlement te toon wat die oorspronklike raming van die totale koste was; wat die goedgekeurde koste in die voorafgaande boekjaar was; wat die hersiene raming van totale koste is; wat die geraamde uitgawe tot aan die einde van die voorafgaande boekjaar was; wat die bedrag is wat aangevra word vir die boekjaar waarvoor begroot word; en wat die restant is wat later voorsien moet word. Ook ten opsigte van sulke werke het die Komitee steeds daarop aangedring dat die aanvanklike ramings van uiteindelijke koste so akkuraat moontlik moet wees. Waar onsekerheid oor ramings bestaan, moet n paslike verklaring in die Begroting aangebring word.¹⁾

In belang van akkuraatheid en oorwegings wat daarmee in verband staan, het die Komitee ook aan die hand gedoen dat voorsiening vir dienste op die Begroting slegs gemaak behoort te word indien daar n redelike vooruitsig bestaan dat die dienste in die betrokke boekjaar uitgevoer sal word.²⁾ Voorsiening vir geboue en werke moet normaalweg slegs gemaak word nadat spesifikasies opgestel en die koste behoorlik bereken is.³⁾

(iv) Kontinuïteit in die vorm van die Begroting.

Wat betref die verskaffing van inligting aan die Parlement deur middel van die Begroting is daar nog een aspek wat spesiale vermelding verdien, naamlik die belangrikheid van kontinuïteit in die vorm van die betrokke dokument. Hierdie oorweging hang saam met die feit dat die begrotingsvoorstelle deels op grondslag van n vergelyking van die ----- voorgestelde./

1) Vgl. 2 V., 1939, b.7; 6 V., 1942, b.12; 3 V., 1944, b.7 en 6 V., 1946, b.3.

2) Vgl. 2 V., 1939, b. 10 en Tes. min.

3) Ibid., b.7. en Tes. min.

voorgestelde uitgawe met dié wat ten opsigte van dieselfde dienste in die voorafgaande boekjaar gemagtig is, beoordeel word. Gegewens vir sodanige vergelyking word deurgaans in die Begroting verstrek. Verandering van die vorm van die Begroting maak vergelyking in daardie gevalle wat deur die wysiging geraak word òf moeilik òf selfs onmoontlik en daarmee word die Parlement n waardevolle beheermiddel ontnem.¹⁾

Appropriasieprosedure.

(a) n Meervoudige begrotingstelsel.

Die rekening van die Gekonsolideerde Inkomstefonds staan as die Skatkisrekening bekend²⁾ en word by die Reserve Bank gehou. Die rekening bestaan uit die Inkomste-, Lenings- en Bantoe-onderwysrekening. Onder die begrotingstelsel van die Republiek word n afsonderlike Begroting vir elk van die genoemde rekeninge jaarliks aan die Parlement voorgelê. Dit kom derhalwe daarop neer dat die Begroting van Uitgawe van die Republiek in drie dele aangebied word.

Vir die doeleindes van hierdie bespreking is die Bantoe-onderwysrekening nie belangrik nie aangesien hierdie Rekening slegs met die finansiering van Bantoe-onderwys te doen het.³⁾ Die finansiering van die landsadministrasie geskied deur middel van die Inkomste- en die Lenings-
----- rekening.../

1) Vgl. Durell, A.J.V., op. cit., pp. 276/278.

2) Vgl. Skatkis- en Ouditwet, 1956, Art. 19 (1).

3) Die Bantoe-onderwysrekening word ingevolge Art. 20(1) van die Skatkis- en Ouditwet, 1956, met sekere bedrae gekrediteer wat onder meer R13,000,000 uit die Inkomsterekening en vier-vyftes van die bedrag van die algemene belasting ingevolge die Naturelle Belasting en Ontwikkelingswet, 1925, (Wet Nr. 41 van 1925), insluit. Gelde wat die Rekening toeval, word, behoudens die bepalinge van die Wet op Bantoe-onderwys, 1953, (Wet Nr. 47 van 1953), vir Bantoe-onderwys aangewend.

rekening.¹⁾ Normaalweg word uitgawe op werke van 'n permanente aard uit die Leningsrekening en lopende uitgawe uit die Inkomsterekening bestry.²⁾

'n Staatsdepartement mag belas wees met werksaamhede waarvoor onder slegs een pos in die Begroting van Uitgawe voorsiening gemaak word, maar heel dikwels bring die toewysing van werksaamhede aan departemente mee dat een en dieselfde rekenpligtige beampste vir twee of meer uitgaweposte verantwoordelikheid sal moet aanvaar. Dieselfde reëlings geld vir kapitaalwerke.

(b) Voorbereiding van die Begroting.

(i) Konsepramings van uitgawe.

Konsepbegrotings vir dienste, insluitende voorgestelde laste teen die Leningsrekening, word deur die rekenpligtige beamptes vir hulle begrotingsposte opgestel.³⁾ Konsepramings van uitgawe moet vergesel gaan van verduidelikende memoranda wat sodanige inligting sal bevat as wat die Tesourie van tyd tot tyd voorskryf.⁴⁾ Die vorm en inhoud van die konsepbegrotings word deur die finansiële regulasies⁵⁾ en die jaarlikse begrotingsomsendbrief van die Sekretaris van Finansies gereël.

(ii).../

1) Alle inkomste van die Staat word in die Inkomsterekening inbetaal en die Leningsrekening word gekrediteer met geld wat deur middel van lenings bekom word asook sekere ander bedrae wat dié Rekening kragtens die Algemene Leningen Konsolidatie en Wijzigings Wet, 1917 toekom. Hierbenewens word dié Rekening ook gekrediteer met bedrae wat, met goedkeuring van die Parlement, van tyd tot tyd uit die Inkomsterekening oorgeplaas word.

2) Vgl. 1 V., 1938, b.16 en Tes. min. Vgl. ook Rogers, V.A. op. cit., pp. 24/28 en Tes. Min. na aanleiding van 4 V., 1927, b.12 waar die Tesourie aangedui het dat hy uitgawe op driehoeksmeting as van kapitale aard beskou op grond daarvan dat "the benefit that will be derived from the survey will ultimately be of incalculable and permanent benefit to the country."

3) Vgl. Finansiële Regulasie Nr. 5.

4) Ibid., Nr. 6.

5) Ibid., Nr. 3.

- (ii) Die rol van die Tesourie ten opsigte van die konsepramings van uitgawe.

Die konsepramings bereik die Tesourie teen ongeveer Oktober. Die Tesourie se beheer oor nuwe dienste is in die stadium waarin die konsepramings voorgelê word, hoofsaaklik tot afronding beperk. Veranderings in departementele doelstellings wat bykomstige uitgawes meebring, moet die goedkeuring van die Tesourie wegdra voordat sodanige veranderings in die konsepbegrotings ingesluit kan word.¹⁾ Hierbenewens moet enige toevoeging tot die personeel wat in die voorafgaande boekjaar in diens was, deur die Staatsdienskommissie en die Tesourie gemagtig wees. Hierdie vereiste geld ook waar vir salarisverhogings voorsiening gemaak word, indien sodanige verhogings nie ooreenkomstig die goedgekeurde salarisskale is nie.²⁾

Wat die ramings as sodanig betref, rus daar n besondere verantwoordelikheid op die skouers van die Tesourie om homself te oortuig dat elke raming opnuut en met inagneming van al die betrokke omstandighede gedoen is.

Die beheer wat die Tesourie in hierdie stadium van

----- die.../

1) Ibid., Nrs. 8 en 9.

2) Ibid., Nr. 8. Ten opsigte van uitgawe aan salarisse moet die volgende besonderhede in die konsepramings verstrek word -

- 1 die aantal beamptes waarvoor voorsiening gemaak is;
- 2 die aantal beamptes waarvoor in die boekjaar wat ten einde loop voorsiening gemaak is; en
- 3 n uiteensetting van toelaes waarvoor voorsiening gemaak is en gratis dienste wat aan beamptes verskaf word. (Ibid., Nr. 7.)

die finansiële siklus uitoefen, is beslis belangrik. Parle-
mentêre beheer by wyse van appropriasie is meer gemoeid met
die vraag of die uitgawes pas in die raamwerk van beleid en
nie soseer met die besondere bedrae nie. Beheer om besparing
te bewerkstellig is hoofsaaklik die funksie van die Tesourie.¹⁾

Behalwe beheer oor die uitgawevoorstelle van departemente
met die oog op besparing is daar natuurlik die belangrike
kwessie van finansiële beleid waaroor besluit moet word of
reeds oor besluit moet wees in die stadium waarin die Tesourie
die konsepbegrotings in oënskou neem en ko-ordineer. Vir
hierdie doel word 'n raming van uitgawes, gegrond op die konsep-
begrotings van die departemente, en 'n raming van die totale
verwagte inkomste volgens bestaande grondslag aan die Minister
van Finansies bekend gemaak. Hy dui dan aan, gewoonlik na
beraadslaging by 'n kabinetsvergadering watter beleid die Te-
sourie moet volg in die finale verwerking van die konsepbe-
grotings.

Finale keuring van die uitgawevoorstelle word deur die
Kabinet onderneem. Daarna beveel die Staatspresident die
uitgawes aan en is die Begroting gereed vir voorlegging aan
die Parlement.²⁾

(c) Oorweging van die Begroting
deur die Parlement.

Soos reeds vermeld, is finale beslissing oor die be-
besteding van staatsgeld die prerogatief van die Volksraad.

In.../

- 1) Vgl. Durell, A.J.V., op. cit., p. 253. Vgl. ook ibid.,
p. 256 waar die volgende sienswyse gehuldig word:
„The first object of the Treasury must be to throw
the departments on their defence, and to compel them
to give strong reasons for any increased expenditure,
and to explain how they have come to have to demand
it. This control alone contributes to make the de-
partments careful in what they put forward...”
- 2) Benewens die Hoofbegroting wat, soos reeds gemeld, in
drie dele aan die Parlement voorgelê word, (Lenings-,
Inkomste- en Bantoe-onderwysrekening) word daar ook 'n
sg. Supplementêre Begroting aan die Parlement voorgelê.
Laasgenoemde is vir uitgawes wat aan die lig kom nadat
die Hoofbegroting vir voorlegging gefinaliseer is. Die
Supplementêre Begroting vorm 'n integrale deel van die
Hoofbegroting - vgl. Finansiële Regulasie Nr. 1 - en moet
nie met die Addisionele Begroting - vgl. pp. 53/54 infra
- verwar word nie.

In hierdie bespreking sal gevolglik slegs gelet word op die organisatoriese reëlings en prosedure wat hierdie Huis vir doeleindes van beheer oor staatsfinansies toepas.

(i) Die Begrotingsrede.

Die begrotingsverrigtinge neem in die Volksraad n aanvang op n mosie van die Minister van Finansies:-

„Dat die Raad in Begrotingskomitee oor die Begroting van Uitgawes wat bestry moet word uit die Gekonsolideerde Inkomstefonds gedurende die jaar wat op ... eindig en in Middelekomitee oor belastingvoorstelle gaan.”

By hierdie geleentheid lewer die Minister sy Begrotingsrede wat beskou kan word as n jaarverslag van die Uitvoerende Gesag aan die Parlement.¹⁾ Die finansiële toestand gedurende die jaar wat ten einde loop, word uiteengesit en die vooruitsigte vir die komende jaar word in oënskoue geneem. Die Minister behandel verwagte oorskotte of tekorte. Voorstelle waarby uitgawes betrokke is, word toegelig met vermelding van nuwe dienste asook die afskaffing of vermindering van bestaande dienste. Besonderhede van inkomste op grondslag van bestaande belastinge word verstreken en die gaping tussen inkomste en uitgawe geskets met n aanduiding van hoe dit oorbrug kan word.

Daar word ook n sogenaamde „Wit Papier” in die Huis ter tafel gelê wat feite en syfers bevat wat op die Begrotingsrede betrekking het. Dit dien as aanvullende dokument tot die Minister se Begrotingsrede.

(ii) Begrotingsdebat.

Die debat wat op die Begrotingsrede volg, staan as die Begrotingsdebat bekend en duur hoogstens vier dae.²⁾ Waarskynlik die belangrikste kenmerk van die Debat is dat

----- die.../

1) Vgl. Willoughby, W.F., op. cit., p. 455.

2) Vgl. Die Reglement van Orde van die Volksraad, 1957, Art. 103 (1).

die reël van toepaslikheid opgeskort word en dat toesprake oor feitlik enige onderwerp onder die son kan gaan. Die Begrotingsdebat is gebaseer op n ou Engelse gebruik waarvolgens die Laerhuis eers geleentheid gegun moet word om vertoë vir die herstel van griewe te rig, alvorens fondse toegeken word. Robert Luce skryf die volgende hieroor:

"To this day in England the motion to go into Committee of Supply gives the opportunity for that comprehensive criticism of the policy or acts of the Government which might be called the hub, the centre, the focus of English politics."

Die Begrotingsdebat is derhalwe n vrugbare geleentheid om sake van n algemene of besondere aard volledig te beredeneer in die lig van die Uitvoerende Gesag se beleid.

(iii) Die Begrotingskomitee.

Die Volksraad stel nie geld vir besteding beskikbaar nie tensy dit deur die Huis-in-Komitee aanbeveel word.²⁾

Dit is n ou parlementêre gebruik om sake wat intensiewe ondersoek verg na komitees te verwys.³⁾ Mettertyd het hierdie gebruik sodanig ontwikkel dat sommige van die komitees in die praktyk inderdaad n vergadering van die hele Huis was met slegs n ander voorsitter as die Speaker. Aanvanklik was die verrigtinge van hierdie komitees minder formeel as dié van vergaderings onder voorsitterskap van die Speaker en daar kon gevolglik makliker gedebateer word.⁴⁾ So het die Huis-in-Komitee n doeltreffende parlementêre werktuig geword om die detail van belangrike sake
----- uit.../

1) Luce, Robert, Legislative Problems (Boston en New York, 1935), p. 341.

2) Vgl. Murray, A.H., Die Volksraad (Pretoria, 1939), p.101.

3) Luce, beweer dat gekose komitees reeds in 1340 gebruik is (Luce, Robert, Legislative Procedure, pp. 87/88).

4) Ibid.

uit te plus en te beredeneer.

Met verloop van tyd is baie van die gewone parlementêre prosedurereëls ook op die Huis-in-Komitee toegepas met die gevolg dat daar teenswoordig in Engeland sowel as in Suid-Afrika nie veel verskil tussen die prosedure van die Laerhuis en dié van 'n komitee van die hele Huis is nie.¹⁾ Laasgenoemde het egter nog belangrike voordele soos byvoorbeeld dat daar geen beperking is op die aantal toesprake wat 'n lid mag hou nie en in samehang daarmee het die opvatting ontwikkel dat toesprake in die Komitee kort en saaklik moet wees.²⁾ In geheel som Redlich die situasie soos volg op:

„The object of Committee debate is to arrive at decisions upon special questions of substance and to settle the essential points of detail one by one. The aim of what is said is to convince, and not to gain a mere debating advantage.”³⁾

Dis wil voorkom asof die gebruik om finansiële toekennings deur die Huis-in-Komitee te bespreek, as deel van die stryd tussen die Engelse konings en die House of Commons ontwikkel het. Daar word beweer dat die Speaker soms van nuusdraerye aan die Koning verdink was; deur geldelike toekennings in Komitee te bespreek, is die teenwoordigheid van die Speaker uitgesluit en kon die Komitee sy eie voorsitter kies.⁴⁾

Die verrigtinge in Begrotingskomitee word tot 125 uur beperk.⁵⁾ Die Komitee het geen wetgewende bevoegd-
hede.../

- 1) Ibid., p. 88 en Kilpin, Ralph, op. cit., p. 125.
- 2) Vgl. Reglement van Orde van die Volksraad, Art. 107.
- 3) Aangehaal by Luce, Robert, Legislative Procedure, p.88.
- 4) Vgl. Wheare, K.C., Government by Committee (Oxford, 1955), p. 8.
- 5) Vgl. Reglement van Orde van die Volksraad, 1957, Arts. 98/115, vir die reëls wat vir die Komitee geld.

hede nie en sy funksie is beperk tot aanbevelings aan die Volksraad¹⁾ nadat hy die uitgawevoorstelle vir die verwesenliking van die onderliggende beleid van die Regering vandie-dag ondersoek en bespreek het.

Wanneer die Komitee die Begroting oorweeg het, word die voorsitter gelas om verslag aan die Volksraad te doen dat die Komitee die voorstelle met of sonder amendement goedgekeur het. Indien die verslag deur die Volksraad aangeneem word, stel die Speaker 'n komitee aan om die nodige wetsontwerp op te stel.²⁾

(iv) Begrotingswetgewing.

Die wette waarkragtens geld jaarliks beskikbaar gestel word, is die volgende:

1. Die jaarlikse Begrotingswet.

Die Begrotingswet is deur die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge omskryf as -

"... een wet die wetgewende kracht verleent aan besluiten in Komitee van Wegen en Middelen genomen zoals uiteengezet in de Begroting³⁾ of in Aanvullingsbegrotingen."

Daar is reeds van kennis geneem dat die Begrotingswet 'n maksimum bedrag vir elke begrotingspos voorskryf. Die onderskeie poste en die toegewese bedrae ten opsigte van elk word in die bylaes tot die Wet in die toepaslike

----- kolom.../

- 1) Die grondwetlike reëling waarvolgens alle uitgawes deur die Staatspresident aanbeveel moet word, bring mee dat die Komitee slegs kan aanbeveel dat die voorgestelde uitgawe aanvaar, verwerp of verminder word. (Vgl. Kilpin, R., op. cit., pp. 54/55).
- 2) Besonderhede van die Uitvoerende Gesag se voorgestelde plan om geldmiddele te verkry, word in die sg. Middelekomitee bespreek (Reglement van Orde van die Volksraad, 1957, Arts. 117/121). Alle voorstelle om geld by wyse van belasting te verkry, moet in dié Komitee deur 'n Minister aanhangig gemaak word, tensy sodanige voorstelle slegs toevallig by 'n wetsontwerp betrokke is. (Ibid., Art. 117).
- 3) Vgl. 7 V., 1912, b.40.



68226

kolom aangestip. Daar is drie sulke bylaes, te wete vir uitgawe uit onderskeidelik die Inkomste-, Bantoeonderwys- en Leningsrekening.

Oor die aard van die Begrotingswet, merk n kenner soos volg op:

"The Act ... is essentially a money measure containing a great number of items of expenditure and it is not adapted to prescribing terms and conditions according to which the appropriated services are to be carried out. Moreover, it gives authority only for a single year and it is an inappropriate form of enactment for the purpose of overriding or changing any such limitations or conditions as may have been imposed by existing legislation." 1)

Omdat die Begrotingswet nie daarvoor geskik is nie, word diverse finansiële verstellings deur middel van die jaarlikse sogenaamde Finansiewet bewerkstellig. Soos reeds gemeld, is die basiese finansiële stelsel en prosedure in die Skatkis- en Ouditwet, 1956, voorgeskryf.

2. Die Gedeeltelike Begrotingswet.

Die Gedeeltelike Begrotingswet is deur die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge soos volg beskryf -

"... een wet, om uitgaven uit de Schatkistrekening te autoriseren, teneinde tegemoet te komen in de uitgaven die vereist ziun om de lopende publieke diensten voort te zetten voor het tijdperk tussen de aanvang van het financiële jaar en het passeren van de Jaarlikse Middelenwet." 2)

Die Gedeeltelike Begrotingswet is derhalwe n interim-maatreël en dit moet vòòr 1 April elke jaar gepasseer word.

Die bedrae wat deur middel van hierdie Wet toegeken word, is in afwagting op die aanname van die Hoofbegrotingswet. In die Gedeeltelike Begrotingswette

verskyn.../

1) Vgl. Scrutator, "Legislative Audit", The Commercial Law Reporter, (Kaapstad en Johannesburg, Jan.-Des. 1950), p. 64. Vgl. ook 2 V., 1931, b.6 en 4 V., 1941, b.13 waar besluit is dat voorstelle vir die wysiging van bestaande wetgewing nie deur middel van die Begroting aanhangig gemaak kan word nie.

2) Vgl. 7 V., 1912, b.40.

verskyn dan ook die volgende bepaling:

"Alle Somme kragtens die bepalinge van hierdie Wet uitgereik, word beskou as voorskotte op rekening van gelde wat deur die Parlement in n Begrotingswet toegestaan sal word vir die boekjaar wat op ... eindig, en by die inwerking-treding van daardie Begrotingswet tree hierdie Wet buite werking en word gelde wat kragtens hierdie Wet reeds uitgereik is, beskou as uit-reikings kragtens daardie Begrotingswet en moet sodanige uitreikings ooreenkomstig die be-palings daarvan verantwoord word."

n Belangrike voorsorgsmaatreël ter beskerming van die oppergesag van die Parlement in finansiële sake is dat die bedrae geld wat kragtens n Gedeeltelike Begrotingswet beskikbaar gestel word, nie aangewend mag word vir dienste¹⁾ waarvoor daar nie voorsiening in die Begrotingswet van die vorige boekjaar gemaak is of wat nie andersins kragtens wet gemagtig is nie.²⁾ Sodoende word verseker dat die Parlement die geleentheid gebied word om n saak eers in beginsel te bespreek, alvorens geld daarvoor beskikbaar gestel word.

3. Die Addisionele Begrotingswet.

In die landsadministrasie met die verskeidenheid van dienste is dit onmoontlik om alle gebeurlikhede vooraf te bereken. Dit is derhalwe gereeld nodig om die Hoofbegroting in heroorweging te neem. In die loop van die jaar word dan gewoonlik nog n Begroting aan die Parlement voor-

gelê.../

1) Met betrekking tot die term "dienste" wat in die Gedeeltelike Begrotingswet verskyn, maak Scrutator die volgende opmerking: "The term 'service' must ... be interpreted by reference not merely to the large comprehensive heads of expenditure set out in the Schedules to the relative Appropriation Act but by reference more particularly to the activities specified in the estimates as approved by Parliament. A wider interpretation would render nugatory the very principle of parliamentary control which the proviso seeks to preserve." (Op. cit., p. 65) Kyk ook: 7 V., 1912, b.40; 3 V., 1925, b.8; 5 V., 1926, b.1; en 4 V., 1927, b.1, asook die Tes. min. na aanleiding van hierdie besluite.

2) Vgl. 7 V., 1912, b.40.

gelê. Hierdie dokument staan as die Addisionele Begroting bekend en word teen die einde van die geldjaar ingedien. Dit is gebaseer op hersiene ramings wat deur rekenpligtige beamp-tes voorgelê word. Uitgawes wat kragtens Spesiale Volmag van die Staatspresident aangegaan is, word ook by hierdie Begroting ingesluit. Die Addisionele Begroting word oorweeg deur n Komitee van die Volksraad wat soortgelyk aan die Begrotingskomitee is. Die bespreking is egter tot die redes vir die bykomstige uitgawes beperk.¹⁾

Die Wet waarby die uitgawes in die Addisionele Begroting gemagtig word, moet in die geldjaar waarop die uitgawes betrekking het, gepasseer word.²⁾ Hierdie Wet staan as die Addisionele Begrotingswet bekend en is soos volg deur die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge gedefinieer -

„... een wet om toe te voegen aan de voorzieningen van de Jaarlikse Middelenwet voor een financieël jaar teneinde uitgaven te wettigen die werkelijk aangegaan zijn of aangegaan zullen worden vóór het eind van het financiële jaar, buiten het be-
drag bij Middelenwet bekrachtigd.“³⁾

4. Die Ongemagtigde Uitgawewet.

Dit is gebruikelik dat die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge namens die Parlement ondersoek instel na alle uitgawes waarvoor nie wetlike magtiging bestaan nie, asook na betalings wat sonder die voorgeskrewe magtiging of andersins foutief gedoen is. Sodanige ongerymdhede word deur die Kontroleur en Ouditeur-generaal gerapporteer. Nadat die Komitee die gevalle ondersoek het, word verslag daarvoor aan die Volksraad uitgebring en die Wet wat sulke ongerymde betalings kondoneer, staan as die Ongemagtigde Uitgawewet bekend. Hierdie Wet is deur die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge soos volg beskryf -

„... een wet, gepasseerd na sluiting van een financieel jaar om uitgaven te wettigen die aangegaan zijn gedurende het financiële jaar voor welke geen
voor-.../

1) Vgl. Kilpin, R., op. cit., pp. 57/58.

2) Vgl. 7 V., 1912, b.40.

3) Ibid.

voorziening gemaakt is in die Jaarlikse Middelenwet of in een Aanvullings Middelenwet gedurende het 1) jaar gepasseerd."

Die Wetsontwerpe wat die beskikbaarstelling van staatsgeld beoog, gaan dieselfde stadiums deur as ander publieke wetsontwerpe.²⁾

Wat betref die Begrotingswetsontwerp is daar twee belangrike afwykinge van die prosedure waarvolgens publieke wetsontwerpe deur die Volksraad geloods word. Met die oog op die beginsel dat die verhelping van griewe eers oorweeg moet word voordat geld toegeken word, word die reël van toepaslikheid by die tweede en derde lesings deur gevestigde gebruik opsy geskuif en kan lede oor enige onderwerp praat - soos in die Begrotingsdebat.³⁾ Hierbenewens geld die verdere reël dat aangesien die Begrotingswetsontwerp slegs beoog om uitvoering te gee aan besluite van die Begrotingskomitee wat reeds deur die Volksraad goedgekeur is, is die bespreking van en wysiging aan die Wetsontwerp tot die betekenis of wyse van toekenning beperk. Amendemente om die bedrag van 'n toekenning te wysig, mag gevolglik nie voorgestel word nie.⁴⁾ Die komiteestadium is dus slegs 'n formaliteit aangesien die patroon van die Begrotingswetsontwerp nie van jaar tot jaar verander nie.⁵⁾

In die geval van die Addisionele Begrotingswetsontwerp is bespreking tot die redes vir die bykomende uitgawe beperk en in die geval van die Ongemagtigde Uitgawewetsontwerp tot die oorskrydings.⁶⁾

Nadat.../

1) Ibid.

2) Vgl. Kilpin, Ralph, op. cit., pp. 56/59 vir volledige besonderhede oor die prosedure waarvolgens Wetsontwerpe wat die beskikbaarstelling van staatsgeld beoog, deur die Parlement behandel word.

3) Hierdie praktyk geld ook vir die Gedeeltelike Begrotingswetsontwerp - Ibid., p. 57.

4) Hierdie reël geld nie vir die Gedeeltelike Begrotingswetsontwerp nie aangesien die uitgawes wat by hierdie Wetsontwerp betrokke is, nie vooraf deur die Volksraad oorweeg word nie - ibid., p. 57.

5) Wanneer 'n verandering aan die vorm van hierdie Wetsontwerp as noodsaaklik beskou word, word die beoogde wysiging eers vir goedkeuring aan die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge voorgelê - Vgl. 5 V., 1955, b.5.

6) Vgl. Kilpin, op. cit., pp. 58/59.

Nadat n Gedeeltelike Begrotingswetsontwerp, Begrotingswetsontwerp, Addisionele Begrotingswetsontwerp of Ongemagtigde Uitgawewet deur die Volksraad aangeneem is, word die Wetsontwerp vir instemming aan die Senaat gestuur¹⁾ en daarna vir ondertekening aan die Staatspresident voorgelê. Uiteindelik word so n wet dan in die Staatskoerant afgekondig.²⁾

REGSTREEKSE LASTE TEEN DIE GEKONSOLIDEERDE INKOMSTEFONDS.

n Uitgawebegroting het te doen met jaarlikse toewysings uit die Gekonsolideerde Inkomstefonds. Behalwe hierdie toewysings bestaan daar ook verskeie regstreekse laste teen die genoemde Fonds. Sodanige laste word deur wetgewing vir onbepaalde tydperke gemagtig - „When once granted they become in effect continuing grants to the Treasury to be obtained on its requisition and issued for the purposes for which they are provided" skryf Durell.³⁾

Regstreekse laste teen die Gekonsolideerde Inkomstefonds kan in drie groepe geklassifiseer word, naamlik;

1. Vaste laste.

Die salarisse van die Staatspresident, senatore en lede van die Volksraad, die Kontroleur en Ouditeur-generaal en die regters val in hierdie groep.⁴⁾ Die bedrag van R13,000,000 wat jaarliks uit die Inkomsterekening na die Bantoeonderwysrekening oorgeplaas word, is ook so n las.⁵⁾

Wisselende.../

1) Vgl. supra pp. 14/15.

2) Vgl. die Interpretasiewet, 1957, (Wet Nr. 33 van 1957), Art. 13 (1).

3) Op. cit., p. 44.

4) Vgl. onderskeidelik: Die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, Art. 14; Wet op die Betaling van Parlementslede, 1961; Skatkis- en Ouditwet, 1956, Art. 4; en Wet Nr. 73 van 1959, Art. 1 (2).

5) Skatkis- en Ouditwet, 1956, Art. 20 (1) (a).

2. Wisselende laste.

Toewysings in hierdie groep wissel ooreenkomstig die omstandighede waarby die betalings betrokke is. Die uitgawes in verband met die heffing van lenings ingevolge Artikel 3 van Wet Nr. 50 van 1926 en die bydrae tot betaal-middele en terugbetaling van promesse wat kragtens die voor-skrifte van Artikel 3 van Wet Nr. 48 van 1947 betaalbaar is, is voorbeelde van sulke regstreekse laste teen die Gekon-solideerde Inkomstefonds.

3. Staande appropriasie van inkomste vir besondere doeleindes.

Hierdie kategorie behels staande toewysings aan die Nasionale Padfonds;¹⁾ die Suid-Afrikaanse Naturelletrust-fonds;²⁾ die Suid-Afrikaanse Uitsaaikorporasie³⁾ en die Naturellevervoerdiensterekening.⁴⁾

Regstreekse laste teen die Gekonsolideerde Inkomste-fonds het jarelank nie volle erkenning vir begrotingsdoel-eindes in die Suid-Afrikaanse finansiële stelsel geniet nie aangesien die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge nie daarvoor te vinde was dat bedrae wat regstreeks ten laste van die Fonds gelê word, uit die Begroting van Uit-gawes weggelaat word nie. Sulke bedrae is jaarliks weer geapproprieer.⁵⁾

In 1945 het die Tesourie 'n memorandum in verband met die saak aan die Gekose Komitee voorgelê. Daarop is gewys dat dit oorbodig is om uitgawes waarvoor daar reeds
----- statutêre../

1) Vgl. Wet Nr. 42 van 1935, soos gewysig, Art. 5 (1).

2) Vgl. Wet Nr. 56 van 1954, Art. 4 (5); Wet Nr. 41 van 1925, soos gewysig, Art. 12 en Wet Nr. 18 van 1936, Art. 8.

3) Vgl. Wet Nr. 3 van 1952, Art. 15.

4) Vgl. Wet Nr. 53 van 1957, Art. 7 (1).

5) Vir 'n oorsig van hierdie geskiedenis vgl. 3 V., 1945, b.3.

statutêre magtiging bestaan, vir n tweede keer te appropriateer deur dit by die Begroting van Uitgawe in te sluit. Na aanleiding hiervan het die Komitee goedgekeur dat regstreekse laste teen die Fonds uit die Begroting weggelaat word, dog op voorwaarde dat sulke bedrae nogtans in die Begroting vermeld word met aanduiding ook van die statutêre magtiging waarvolgens dit betaalbaar is.¹⁾

In n beredenering van die vraagstuk voor die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge het die destydse Kontroleur en Ouditeur-generaal daarop gewys dat n bedrag slegs as n regstreekse las teen die Gekonsolideerde Inkomstefonds beskou kan word, indien dit in die Wet wat dit skep, as sodanig vermeld word.²⁾ Die Komitee het hierdie sienswyse onderskryf.³⁾

Kritiek wat teen die uitsluiting van regstreekse laste teen die Fonds uit die jaarlikse Begroting ingebring is toe die saak deur die Komitee bespreek is, is dat die handelswyse van diegene wat vir die besteding van sulke gelde verantwoordelik is, of ten opsigte van wie die geld betaalbaar is, aan parlementêre kritiek onttrek word.⁴⁾ Hierteenoor is egter daarop gewys dat dit gebruikelik is om die handelswyse van sekere dienare van die Staat wat belangrike poste beklee, nie in die Begrotingskomitee te bespreek nie. So n bespreking kan slegs op n paslike manier in die Volksraad plaasvind. Op grond hiervan behoort die salarisse van byvoorbeeld regters, die Kontroleur en Ouditeur-generaal en so meer regstreekse laste

 teen../

1) Vgl. 3 V., 1945, b.3.

2) Vgl. getuienis van die Kontroleur en Ouditeur-generaal voor die Komitee op 16 April 1945 - G.K. 1 (b) van 1945, pp. 26/28.

3) Vgl. 3 V., 1945, b.3 (7).

4) Vgl. G.K. 1 (b) van 1945, pp. 29/31.

teen die Fonds te wees.¹⁾

Die praktyk tans is om regstreekse laste teen die Fonds onder die betrokke Poste in die Begroting te vermeld en om aan die einde van die laaste bylae tot die Begrotingswet n nota in te voeg wat soos volg lui: „n Verdere bedrag van R... kom regstreeks ten laste van die Gekonsolideerde Inkomstefonds. Vir besonderhede sien Begrotingsposte Nos. ... in die Begroting van Uitgawe uit Inkomsterekening.”

DIENSTE WAT EEN DEPARTEMENT
TEN BEHOEWE VAN n ANDER LEWER.

Reeds in 1912 het die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge daarop gewys dat die toenmalige praktyk om die dienste van een departement gratis aan n ander te verskaf, tot verkwisting aanleiding kan gee.²⁾ Die Tesourie het egter die standpunt gehuldig dat die werk wat met betaling vir sodanige dienste gepaard sou gaan, meer sou kos as enige besparing wat bewerkstellig kon word deur departemente vir sulke dienste te laat betaal. Die Komitee het egter voet by stuk gehou en die Tesourie was verplig om goed te keur dat departemente van 1 April 1924 af vir pos- en telefoondienste betaal.³⁾ In 1955 is ook besluit dat departemente vir die dienste wat deur die Staatsdrukker gelewer word, dit wil sê drukwerk, skryfbehoeftes, advertensies en publikasies, moet betaal.⁴⁾

Gelde vir doeleindes van die dienste hierbo vermeld, asook vir spoorwegdienste en produkte wat een departement aan n ander lewer, word jaarliks deur die Parlement ge-

approprieer../

1) Vgl. 3 V., 1945, b.3 (8).

2) Vgl. 7 V., 1912, b.11.

3) Vgl. 5 V., 1923, b.1, en Tes. min.

4) Vgl. 4 V., 1955.

appropriëer. Die dienste wat een departement namens n ander op n agentskapsbasis lewer, word egter gratis verskaf.¹⁾

OPSOMMING.

Met appropriasie beoog die Parlement beheer oor die doelstellings waarvoor staatsgeld aangewend word. Hierdie wyse van beheer vereis dat n dokument aan die Parlement voorgelê sal word waarin die Uitvoerende Gesag sy voorgenome aktiwiteite vir n bepaalde geldjaar en die geraamde koste om daardie aktiwiteite te onderneem, bekend maak. Hierdie dokument staan as die Begroting bekend. Die prosedure waarvolgens die Begroting geformuleer, goedgekeur en uitgevoer word en beheer oor die uitvoering daarvan uitgeoefen word, word die begrotingsprosedure genoem.

Die welslae van appropriasie as n beheerwyse is in die eerste plek afhanklik van die doeltreffendheid van die vorm van die Begroting en, in die tweede plek, van die effektiwiteit van die prosedure waarvolgens die Begroting geformuleer en deur die Parlement oorweeg word.

Die vorm van die Begroting moet aan hoofsaaklik twee vereistes voldoen. Ten eerste moet die gegewens in hierdie dokument op n wyse gerangskik word wat geen twyfel sal laat oor welke aspekte deur die Parlement, die Tesourie en die rekenpligtige beamptes onderskeidelik beheer sal word nie. Ten tweede moet die rangskikking van die gegewens sodanig wees dat die Begroting as n doeltreffende bron van inligting vir die Parlement kan dien met die oog op beoordeling van die uitgawes.

Aan... /

1) Die betaling van pensioene wat die Departement van Pos- en Telegraafwese namens die Departement van Volkswelsyn en Pensioene onderneem, is n voorbeeld van so n gratis diens. (Vgl. ook Rogers, V.A., op. cit., pp. 43/44 in dié verband.)

Aan die eerste van die bogemelde vereistes word voldoen deur die totale uitgawe waarvoor begroot word, eers onder Poste te verdeel. Poste word dan weer in Sub-hoofde verdeel en Sub-hoofde in Items. Aan die Parlement word dan beheer oor Poste, aan die Tesourie beheer oor Sub-hoofde en aan die Rekenpligtige Beampies beheer oor Items opgedra. Uitgawes word onder die verskillende Poste ooreenkomstig die erkende funksies van van die departemente geklassifiseer.

Vir die doeleindes van die Begroting as 'n bron van inligting vir die Parlement is dit nodig dat akkurate gegewens verstrekkend word en dat hierdie besonderhede op so 'n wyse aangebied word dat die Parlement 'n duidelike en volledige beeld van die doelstellings waarvoor geld aangevra word en die bedrag wat vir die verwesenliking van elke doelstelling voorgestel word, sal hê.

Die formulering van die Begroting begin wanneer die departemente konsespramings van uitgawes aan die Tesourie vir oorweging voorlê. Op die Tesourie rus die verantwoordelikheid om toe te sien dat alle ramings opnuut en met inagneming van al die betrokke omstandighede gedoen is. Die Kabinet bepaal die beleid wat gevolg moet word wanneer die Tesourie die konsespramings van die departemente in oënskou neem. Nadat die ramings deur die Tesourie nagegaan en, waar nodig, hersien is, word dit vir finale keuring aan die Kabinet voorgelê.

Afsonderlike Begrotings word aan die Parlement voorgelê vir uitgawes uit anderskeidelik die Inkomste- Lenings- en Bantoeonderwysrekening. Hierdie rekeninge vorm gesamentlik die Skatkisrekening.

Die Begrotingsverrigtinge begin in die Parlement met die Minister van Finansies se Begrotingsrede. Die
volgende.../

volgende stap, te wete, die Begrotingsdebat, volg op n mosie van die Minister van Finansiës dat die Volksraad in Begrotingskomitee gaan. In die Begrotingskomitee word die Begrotingsposte een na die ander gestel en deur die Komitee oorweeg. Nadat die Komitee sy werksaamhede afgehandel het, doen hy verslag daaroor aan die Volksraad. Daarna word die Begrotingswetsontwerp opgestel en volgens n prosedure wat in hoofsaak ooreenstem met dié wat op openbare wetsontwerpe van toepassing is, deur die Volksraad geloods.

Geld word beskikbaar gestel deur (a) die jaarlikse Begrotingswet wat, soos hierbo genoem, op die Begroting gebaseer is, (b) die Gedeeltelike Begrotingswet wat uitgawes magtig van die begin van die boekjaar af totdat die Begrotingswet afgekondig is, (c) die Addisionele Begrotingswet waardeur dringende uitgawes waarvoor nie in die Begrotingswet voorsiening gemaak is nie, gemagtig word en (d) die Ongemagtigde Uitgawewet waardeur uitgawes wat sonder parlementêre magtiging aangegaan is, gewettig word.

Behalwe die uitgawes wat jaarliks deur die Parlement gemagtig word, is daar ander uitgawes wat direkte laste teen die Gekonsolideerde Inkomstefonds is. Sulke laste word deur wette vir onbepaalde tydperke gemagtig en die betrokke gelde word nie jaarliks geappropriëer nie.

BEHEER OOR BESTEDING VAN
GEAPPROPRIEERDE GELDE.

INLEIDING.

Nadat die Parlement gelde vir die landsadministrasie toegeken het en die besteding daarvan wetlik gemagtig is, kan met die uitvoering van die Begroting begin word. Die volgende stadium in die finansiële siklus behels die beskikbaarstelling van geld vir die doeleindes waarvoor dit toegewys is, asook die besteding en verantwoording van die gelde deur die rekenpligtige beamptes.

Uiteraard is die doeltreffendheid waarmee die Parlement beheer oor die staatsfinansies uitoefen, grootliks afhanklik van die maatreëls wat ingestel word om te verseker dat die uitvoering van die Begroting in ooreenstemming met die goedgekeurde uitgaweplan is. Hierdie maatreëls kan in drie dele behandel word. Ten eerste word voorskrifte met betrekking tot die beskikbaarstelling, besteding en verantwoording van geapproprieerde gelde in die Skatkis- en Ouditwet, 1956 neergelê; ten tweede tree die Kontroleur en Ouditeurgeneraal ten opsigte van die finansiële administrasie as verteenwoordiger van die Parlement op en, in die derde plek, word bepaalde beheerbevoegdhede aan die Uitvoerende Gesag gedelegeer. Hierdie reëlings sal in hierdie hoofstuk ondersoek en bespreek word.

BEHEER OOR DIE BESKIKBAARSTEL-
LING VAN GEAPPROPRIEERDE GELDE.

Prosedure.

Gelde kan slegs uit die Skatkisrekening getrek word ooreenkomstig die prosedure wat in die Skatkis- en Ouditwet, 1956, voorgeskryf is.¹⁾ Hierdie prosedure behels,
----- ten.../

1) Vgl. Skatkis- en Ouditwet, 1956, Art. 22.

ten eerste, die beskikbaarstelling van geapproprieerde gelde aan die Tesourie wat die „finansier“ van die landsadministrasie is en, ten tweede, die beskikbaarstelling van geld deur die Tesourie aan die rekenpligtige beamptes.

Beskikbaarstelling van geld aan die Tesourie.

(a) Volmag van die Staatspresident.

Die Parlement ken geld vir die landsadministrasie aan die Staatspresident in sy hoedanigheid as hoof van die Uitvoerende Gesag toe. Geld wat aldus toegeken is, moet weer aan die Tesourie as finansier van die staatsdepartemente beskikbaar gestel word.¹⁾

Geapproprieerde gelde word deur die Staatspresident deur middel van n „Volmag“ tot die beskikking van die Tesourie gestel. Ingevolge hierdie Volmag word die Tesourie gemagtig en gelas om bedrae wat van tyd tot tyd benodig word om die uitgawe aan bewilligde dienste te bestry, tot die beskikking van rekenpligtige beamptes te stel. Die Staatspresident mag egter nie meer geld as wat die Parlement bewillig het, op hierdie wyse vry stel nie.²⁾

(b) Vrylating van geld uit die Skatkisrekening deur die Kontroleur en Ouditeur-generaal.

(i) Die doel van die Kontroleur- en Ouditeur-generaal se beheer oor die Skatkisrekening.

Die Volmag van die Staatspresident stel die Tesourie in staat om geapproprieerde gelde aan die rekenpligtige

beamptes.../

1) Durell merk in dié verband op dat „Although the grants have been endowed with the force of law, it is to be remembered that they are grants to the sovereign by whom they were demanded, to be applied by the Crown to the ends specified in the resolution. To make them available for issue, therefore, it is necessary for the sovereign to place them at the disposal of the Treasury by a royal order under the sign manual.“ (Durell, A.J.V., op. cit., p. 31.) Vgl. ook Barnes, H., op. cit., p. 138.

2) Vgl. Skatkis- en Ouditwet, 1956, Art. 23.

beamptes vry te stel. Dit verleen egter nie magtiging om geld uit die Skatkisrekening te trek nie. Hierdie Rekening word deur die Kontroleur en Ouditeur-generaal namens die Parlement beheer.

Die doel van beheer oor die Skatkisrekening is om parlementêre appropriasies af te dwing. Sonder sodanige beheer sou die Uitvoerende Gesag nie daadwerklik verhoed kon word om geld vir ander doeleindes as dié wat die Parlement goedgekeur het, te trek nie. „In politics there is much virtue in an accomplished fact," skryf Hawtrey en spreek aan die mening uit dat die Parlement normaalweg bereid sal wees om onreëlmatige betalings te kondoneer eerder as om van die Regering ontslae te raak. Dit is egter vanselfsprekend dat daar in sulke omstandighede weinig sprake van effektiewe appropriasiebeheer kan wees.¹⁾

Die Kontroleur en Ouditeur-generaal se beheer oor die Skatkisrekening het derhalwe 'n staatkundige doel en die belangrikheid daarvan is pertinent deur die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge beklemtoon toe hy daarop gewys het dat „die Skatkisrekening die ... basiese middel is waardeur Parlementêre beheer oor openbare geld verseker word."²⁾ Oor die rol van die Kontroleur en Ouditeur-generaal ten opsigte van hierdie Rekening het die Komitee hom soos volg uitgespreek:

„Daar rus ... 'n verantwoordelikheid op hom om die bedrywighede van die Uitvoerende Regering ten opsigte van daardie rekening te beheer; dit is 'n verantwoordelikheid wat aan die Parlement verskuldig is en wat waaksaamheid aan sy kant vereis..."³⁾

- (ii) Prosedure waarvolgens geld uit die Skatkisrekening vrygelaat word.

Artikel 25 (1) van die Skatkis- en Ouditwet, 1956, bepaal.../

1) Vgl. Hawtrey, R.G., The Exchequer (Oxford, 1921), p.25.

2) Vgl. 5 V., 1947, b.3.

3) Ibid.

bepaal dat die Kontroleur en Ouditeur-generaal onderworpe aan sekere voorwaardes en verpligtinge, kredits op die Skatkisrekening aan die Tesourie kan toestaan. Ten eerste kan sulke kredits slegs op versoek van die Tesourie toegestaan word. Ten tweede mag die kredits nie die bedrae wat deur die Tesourie aangevra word, te bowe gaan nie.¹⁾ Ten derde kan slegs bedrae wat deur 'n Volmag van die Staatspresident gemagtig is, aan die Tesourie uitbetaal word, en in die vierde plek moet die Kontroleur en Ouditeur-generaal homself oortuig dat die bedrae wat hy uit die Skatkisrekening vrylaat „binne die somme is wat wetlik gemagtig is.”

Die Kontroleur en Ouditeur-generaal stuur 'n bewys van elke kredit wat hy toestaan, aan die Reserwebank en dit dien as magtiging vir die Bank om die gespesifiseerde bedrae aan die Tesourie beskikbaar te stel. Gelde wat sodoende aan die Tesourie beskikbaar gestel word, word uit die Skatkisrekening na 'n rekening wat as die Rekening van die Betaalmeester-generaal bekend staan, oorgeplaas.²⁾ Laasgenoemde Rekening word ook by die Reserwebank gehou en die Tesourie finansier die landsadministrasie uit hierdie Rekening.

Vir die oorplasing van geld uit die Skatkisrekening na die Rekening van die Betaalmeester-generaal dien die Tesourie „Tesourie-orders” op die Reserwebank. Op sterkte van hierdie Orders en die magtiging van die Kontroleur en Ouditeur-generaal om geld uit die Skatkisrekening vry te laat, krediteer die Bank die Rekening van die Betaalmeester-generaal met die betrokke bedrae. Die Reserwebank is deur wet verplig om 'n staat van alle bedrae wat aan die Tesourie beskikbaar gestel is, tesame met die betrokke Orders, aan die

 Kontroleur.../

1) Die Tesourie moet sy aanvrae beperk tot die bedrae wat na sy mening nodig is om die maandelikse uitgawe van die staatsdiens te bestry. (Vgl. Skatkis- en Ouditwet, 1956, Art. 25 (3).)

2) Ibid., Arts. 25 (2) en 30.

Kontroleur- en Ouditeur-generaal voor te lê. Die poste of dienste waarop die Orders betrekking het, moet daarop aangestip wees.¹⁾

(iii) Beheer oor die oorpasing van geld tussen die samestellende dele van die Skatkisrekening.

Behalwe gelde in die Inkomste-, Lenings- en Bantoe-ondervysrekening is daar ook ander geld in die Skatkisrekening wat daar gehou word vir doeleindes wat die Parlement goedgekeur het. Die Skatkisrekening is 'n saamgestelde rekening en, soos voorheen verduidelik, bepaal die Parlement met welke gelde elkeen van die samestellende dele gekrediteer moet word. Daar is inderdaad beweer dat „dit 'n fundamentele beginsel is wat onafskeidbaar aan ons stelsel verbonde is dat elke transaksie waarby 'n storting, in, 'n terugtrekking uit of 'n oordrag van geld binne daardie rekening (die Skatkisrekening) betrokke is, Parlementêre goedkeuring moet geniet.“²⁾

Teen bostaande agtergrond kan die reëlings vir die finansiering van tydelike tekorte in die Inkomste- en Leningsrekening saaklik nagegaan word.

Geen bankrekening van die Staat mag oortrek word nie³⁾ en aangesien geld nie deur die Tesourie na willekeur tussen die samestellende dele van die Skatkisrekening oorgeplaas kan word nie, is uitdruklik by wet bepaal hoedat tydelike tekorte in die Inkomste- en die Leningsrekening die hoof gebied moet word.

1. Tydelike tekorte in die Inkomsterekening.

As dit te eniger tyd in die loop van 'n maand blyk dat die beskikbare geld in die Inkomsterekening ontoereik-

end.../

1) Ibid., Art. 28.

2. Vgl. 5 V., 1947, b.3.

3) Vgl. Skatkis- en Ouditwet, 1956, Art. 60.

end sal wees om die bewilligde laste teen die Rekening te bestry, moet die Tesourie n staat opstel waarin die bedrag van die verwagte tekort aan die einde van daardie maand aangetoon word. Die wyse waarop die verwagte tekort gefinansier moet word, moet ook aangetoon word. Hierdie staat moet deur die Tesourie aan die Kontroleur en Ouditeur-generaal voorgelê word en daarna mag die Tesourie enige beskikbare gelde in die Skatkisrekening aanwend om die tekort die hoof te bied.¹⁾ Hierdie besonderhede word deur die Kontroleur en Ouditeur-generaal in sy jaarverslag aan die Parlement meegedeel.

2. Tydlike tekorte in die Leningsrekening.

As dit te eniger tyd in die loop van n maand blyk dat daar onvoldoende geld in die Leningsrekening is om die laste wat daarteen bewillig is, te bestry, kan die Tesourie, sonder om verdere lenings aan te gaan, ander beskikbare gelde in die Skatkisrekening vir dié doel aanwend. Die procedure wat ten opsigte van die finansiering van tydelike tekorte in die Inkomsterekening van toepassing is, moet egter ook vir die bestryding van tekorte op die Leningsrekening nagekom word. Die Tesourie moet dus vooraf n staat aan die Kontroleur en Ouditeur-generaal voorlê waarin die bedrag wat uit ander gelde ter bestryding van die tydelike tekort aangewend sal word, aangedui word.²⁾ Ook ----- hierdie.../

1) Ibid., Art. 31(1). As n tekort op die Inkomsterekening nie by wyse van die aanwending van beskikbare gelde in die Skatkisrekening die hoof gebied kan word nie, versoek die Tesourie die Kontroleur en Ouditeur-generaal om hom met tydelike leningsbevoegdhe te beklee. As laasgenoemde oortuig is dat die tekort waarskynlik sal ontstaan, reik hy n sertifikaat uit waarkragtens die Tesourie voorskotte by wyse van Skatkisbiljette of andersins kan verkry tot n maksimum van die bedrag wat deur die Kontroleur en Ouditeurgeneraal gespesifiseer is. (Ibid., Art. 31 (2), (3) en (4).)

2) Ibid., Art. 31 (5).

hierdie besonderhede word deur die Kontroleur en Ouditeur-generaal in sy jaarverslag aan die Parlement gerapporteer.

Die prosedure wat hierbo verduidelik is vir die finansiering van tydelike tekorte op die Inkomste- en Leningsrekening is daarop gemik om „die onskendbaarheid van die samestellende dele van die Skatkisrekening te beveilig en om die Parlement se prerogatief ten opsigte van die gebruik van gelde wat in daardie rekening opsy gesit is, met inbegrip van die oordrag van gelde van die een samestellende deel na die ander, opnuut te bevestig.”¹⁾

(iv) Die „Standaardmetode” van beheer.

Hierbo is daarop gewys dat die beheer wat die Kontroleur en Ouditeur-generaal oor die Skatkisrekening uitoefen, ten doel het om parlementêre appropriasies af te dwing. Hierdie kombinasie van appropriasie en die Kontroleur en Ouditeur-generaal se beheer oor die vrylating van gelde uit die Skatkisrekening staan as die standaardmetode van parlementêre beheer oor die staatsfinansies bekend.²⁾ Gelde wat die Parlement approprieer, word slegs uit die Skatkisrekening en volgens die prosedure hierbo uiteengesit, aan die Tesourie beskikbaar gestel³⁾ en behalwe vir tydelike belegging of die terugbetaling van gelde wat verkeerdelik in die Skatkisrekening gestort is, kan geen gelde wat nie deur die Parlement bewillig is nie, uit daardie Rekening getrek word nie.⁴⁾ Die Skatkisrekening is derhalwe by uitstek 'n parlementêre werktuig waardeur die beskikbaar-

 stelling.../

1) Vgl. 5 V., 1947, b.3.

2) Vgl. 2 V., 1948, b.1.

3) Vgl. Rogers, V.A., op. cit., p. 13 en Scrutator, op. cit., p. 12.

4) Vgl. Skatkis- en Ouditwet, 1956, Art. 26.

stelling van geld vir die landsadministrasie beheer word.¹⁾ Indien in gedagte gehou word dat alle inkomste van die Republiek in die Skatkisrekening inbetaal moet word,²⁾ is dit duidelik dat beheer oor die Skatkisrekening volledige beheer oor die staatsfinansies aan die Parlement besorg.

Beskikbaarstelling van geld deur die Tesourie.

(a) Algemeen.

Die bevoegdhede van die Tesourie oor die beskikbaarstelling van geld wat deur die Parlement aan die landsadministrasie toegewys is, is tweesoortig. Ten eerste is daar spesifieke statutêre opdragte wat die Tesourie moet uitvoer en, ten tweede, beskik die Tesourie, as sentrale administratiewe gesag oor finansies, oor die bevoegdheid om in sekere gevalle na goeddunke te handel.³⁾ Die diskresie wat die Tesourie toegelaat word, is hoofsaaklik bedoel om die finansiële administrasie by die behoeftes van omstandighede aan te pas.

Die finansiering van die landsadministrasie deur die Tesourie het twee aspekte. Ten eerste moet die Tesourie die geld wat deur die Parlement toegewys is, aan die rekenpligtige beamptes beskikbaar stel. Ten tweede moet die Tesourie, wanneer omstandighede dit vereis, die voorskrifte toepas wat op afwyking van die goedgekeurde Begroting betrek-

king../

- 1) Moderne ontwikkelinge in die sfeer van owerheidsaktiwiteite het egter daartoe aanleiding gegee dat die standaardmetode van parlementêre beheer oor die staatsfinansies nie konskwent toegepas kan word nie (Vgl. 2 V., 1948, b.1 en 2 V., 1949, b.1). Dit is bv. nie geskik om beheer oor die finansiële aspekte van die Staat se handels- en nywerheidsaktiwiteite uit te oefen nie. (Vgl. G.K. 1/1949, pp. 8/17). Daar mag egter nie sonder meer van die standaard beheermetode afgewyk word nie. Waar sodanige afwyking noodsaaklik is, moet dit vooraf spesiaal onder die aandag van die Parlement gebring word. (Vgl. 2 V., 1949, b.1).
- 2) Vgl. Skatkis- en Ouditwet, 1956, Art. 21(1) en supra p.14.
- 3) Die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge het dit bv. pertinent gestel dat "...hy erken dat dit 'n funksie van die Tesourie, in sy hoedanigheid van die sentrale finansiële gesag, is om te besluit watter uitgawe as 'n las teen die Parlementêre bewilliging toegelaat moet word." (Vgl. 3 V., 1959, b.15).

king het. Hierdie aangeleenthede sal hieronder bespreek word.

(b) Beskikbaarstelling van geapproprieerde gelde aan die rekenpligtige beamptes.

Soos hierbo verduidelik, finansier die Tesourie die landsadministrasie deur middel van die Rekening van die Betaalmeester-generaal. Die boekhouwerk in verband met hierdie Rekening word deur die Tesourie onderneem.¹⁾

Die bedrae wat die Tesourie van tyd tot tyd uit die Skatkisrekening na die Rekening van die Betaalmeester-generaal laat oorplaas, word bepaal op aanvrae wat maandeliks deur die rekenpligtige beamptes aan die Tesourie voorgelê word. Rekenpligtige beamptes word in die Tesourie se registers van die Rekening van die Betaalmeester-generaal met die bedrae wat toegestaan word, gekrediteer.²⁾ Daarna kan rekenpligtige beamptes skatkisorders teen die Rekening uitreik vir goedgekeurde betalings.³⁾ Die totale bedrag wat ----- ten.../

- 1) Die registers wat die Tesourie vir die beheer oor die Rekening van die Betaalmeester-generaal hou, behels die sg. Begrotingspos- en Depositorekening. Eersgenoemde word met alle gelde wat in verband met bewilligde dienste ontvang word, gekrediteer en alle skatkisorders wat vir betaling van bewilligde dienste uitgereik word, word daarteen gedebiteer. Ontvangste wat nie met bewilligde dienste in verband staan nie, word aan die Depositorekeninge gekrediteer en dié Rekeninge word gedebiteer met alle betalings wat nie op bewilligde dienste betrekking het nie, bv. trust- en borgtoggelde. (Vgl. Finansiële Regulasie Nr. 129). Trustgelde figureer in geen stadium in die Skatkisrekening nie aangesien hierdie Rekening slegs vir geapproprieerde gelde is. Sodanige gelde word deur middel van die Rekening van die Betaalmeester-generaal verantwoord. (Vgl. Scrutator, op. cit., pp. 13/14).
- 2) Vgl. Skatkis- en Ouditwetk 1956, Art. 30. Vir 'n beskouing van die departementele rekeningestelsel en procedure vir verantwoording van geld wat deur die Tesourie aan rekenpligtige beamptes beskikbaar gestel word, vide Rogers, V.A., op. cit., pp. 1/5.
- 3) Rogers merk die volgende oor skatkisorders op: "Although warrant vouchers are controlled by agreement with the Reserve Bank as cheques, they are not cheques in the strict sence of the definition, but are conditional orders on the Secretary to the Treasury." (Rogers, V.A., op. cit., p. 4).

ten behoefte van 'n begrotingspos beskikbaar gestel word, mag egter nie die bedrag wat die Parlement goedgekeur het, oorskry nie.¹⁾

Met die oog op die besparing van staatsgeld word belangrike verpligtinge op sowel die Tesourie as die rekenpligtige beamptes gelê. Aanvrae moet streng beperk word tot die bedrae wat noodsaaklik is vir die bestryding van uitgawes in die tydperk wat die aanvrae dek²⁾ en die Tesourie mag nie meer geld beskikbaar stel as wat hy nodig ag „vir die bestryding van die lopende betalings van die staatsdiens" nie.³⁾

(c) Afwyking van die parlementêre appropriasie.

(i) Algemeen.

Die sogenaamde Spesiale Volmag van die Staatspresident en virement is die maatreëls deur middel waarvan voorsiening gemaak word vir die nodige aanpassing van die goedgekeurde Begroting by die behoeftes van omstandighede. Virement is by uitstek bedoel vir daardie aanpassing wat die Begroting nie fundamenteel verander nie, terwyl die Staatspresident se Spesiale Volmag primêr ten doel het om afwykinge wat deur die Parlement gekondoneer moet word, voorlopig te magtig.

(ii) Spesiale Volmag van die Staatspresident.

As 'n betaling uit die Skatkisrekening gedoen moet word vir die bestryding van uitgawes wat nie wetlik gemagtig is nie, kan die Staatspresident 'n „Spesiale Volmag" uitreik waarkragtens die Tesourie die betrokke bedrae beskikbaar.../

1) Vgl. Skatkis- en Ouditwet, 1956, Art. 19(3) en Finansiële Regulasie Nr. 39.

2) Vgl. Finansiële Regulasie Nr. 43.

3) Vgl. Skatkis- en Ouditwet, 1956, Art. 19(2). Kragtens die bepaling van Finansiële Regulasie Nr. 63 het die Tesourie die bevoegdheid om die beskikbaarstelling van geappropriëerde gelde selfs op te skort indien hy dit nodig ag.

skikbaar kan stel.¹⁾ Die beskikbaarstelling van staatsgeld op hierdie wyse is egter aan besondere beperkinge onderhevig. Ten eerste is n Spesiale Volmag slegs beskikbaar vir onvoorsiene uitgawes wat nie sonder ernstige nadeel vir die openbare belang uitgestel kan word totdat die Parlement dit bewillig het nie.²⁾ Ten tweede mag die totale bedrag wat by wyse van n Spesiale Volmag gemagtig word, op geen tydstep R6,000,000 te bowe gaan nie³⁾ en, in die derde plek, moet bedrae wat so vir besteding beskikbaar gestel word, in die eersvolgende sitting van die Parlement gekondoneer word.⁴⁾ Die Addisionele Begroting word vir hierdie doel gebruik.

Die Spesiale Volmag van die Staatspresident is n noodmaatreël om op n wettige wyse af te wyk van die basiese reël dat die besteding van staatsgeld vooraf deur die Parlement goedgekeur moet word; die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge het gevolglik reeds in 1920 daarop aangedring dat slegs „in buitengewone of hoogst biezondere gevalle" van die Spesiale Volmag gebruik gemaak moet word. Daarbenewens het die Komitee besluit dat Spesiale Volmagte aangevra moet word voordat die uitgawe aangeaan word. Die Komitee het gewaarsku-

„dat iedere over-uitgifte boven de Parlementsbeschikbaarstelling waarbij deze gedragslijn niet gevolgd wordt, ... beschouwd zal worden als een ernstige financiële overtreding ... welke de Thesaurie niet mag veroorloven, en die het grote ongenoegen van 't Parlement zal verwekken."⁵⁾

In.../

1) Vgl. Skatkis- en Ouditwet, 1956, Art. 24.

2) Ibid., Art. 24 (1) (a).

3) Ibid., Art. 24 (1) (i).

4) Skatkis- en Ouditwet, 1956, Art. 24 (1) (ii), Vgl. ook Ibid., Art. 24 (2) waar dit aan die Kontroleur en Ouditeurgeneraal opgedra word om state van alle Spesiale Volmagte aan die Parlement voor te lê.

5) Vgl. 2 V., 1920, b.9.

In 1921 het die Komitee besluit dat uitgawes wat reeds aangegaan is, nie deur n Spesiale Volmag gemagtig kan word nie en dat sulke uitgawes deur die Kontroleur en Ouditeur-generaal as ongemagtig aan die Parlement gerapporteer moet word. Die Tesourie het saamgestem.¹⁾

Die bedoeling van die bogenoemde besluite is klaarblyklik om rekenpligtige beamptes op hulle hoede te stel en behoorlike raming van uitgawes in die hand te werk. As departemente toegelaat sou word om staatsgeld sonder tussenkoms van die Tesourie vir onvoorsiene doeleindes te bestee, en dit mettertyd deur n Spesiale Volmag gekondoneer word, kom dit daarop neer dat die Regering verantwoordelikheid vir uitgawes moet aanvaar waartoe hy nie toegestem het nie. n Rekenpligtige beampte moet derhalwe òf vooraf goedkeuring kry vir geld wat deur hom bestee word òf hy moet die verantwoordelikheid vir sy wanbetalings self dra tot tyd en wyl hy kragtens n Ongemagtigde Uitgawewet daarvan onthef is.²⁾

(iii) Virement.

Reeds is daarvan melding gemaak dat die Minister van Finansies n besparing onder een Sub-hoof van die Begroting kan aanwend ter aansuiwering van n tekort op n ander Sub-hoof van dieselfde Begrotingspos of vir die finansiering van n nuwe Sub-hoof van dieselfde Begrotingspos. Hierdie reëling staan as virement bekend.

Die Begroting word sowat ses maande voor die aanvang van die geldjaar waarop dit betrekking het, opgestel en dit is gevolglik onmoontlik om alle uitgawes wat aangegaan sal word, in besonderhede vooruit te bereken. n Mate van aanpasbaarheid van die Begroting is derhalwe noodsaaklik.

Indien.../

1) Vgl. 2 V., 1921, b.6 en Tes. min.

2) Vgl. G.K. 1/1921, p. 26.

Indien hierdie aanpasbaarheid ontbreek, is daar slegs twee weë oop om die Begroting prakties uitvoerbaar te maak, naamlik om die voorsiening onder die Sub-hoofde sodanig te vermeerder dat onvoorspelbare gebeurlikhede die hoof gebied kan word, of om die aantal Sub-hoofde in die Begroting te verminder. n Vermindering van die aantal Sub-hoofde bring mee dat minder besonderhede oor die doelstellings waarop die geld bestee sal word, aan die Parlement verskaf sal word.

Albei die bogemelde alternatiewes hou egter besondere probleme en gevare in. Bykomstige voorsiening op die verskillende Sub-hoofde vir onverwagte gebeurlikhede sal die totale uitgawe laat styg „weens die natuurlike neigings van departemente om hul bewilliging te spardeer liewer dan dit terug te stort.“¹⁾ n Vermindering van die aantal Sub-hoofde in so n mate dat die nodige aanpassing by praktiese omstandighede moontlik is, sal weer meebring dat afbreuk gedoen word aan een van die belangrikste funksies van die Begroting, te wete om as n bron van inligting vir die Parlement te dien. Daarbenewens sal dit ook Tesouriebeheer verswak en te veel diskresie aan rekenpligtige beamptes besorg. Met die oog hierop het n voormalige Sekretaris van Finansies tot die volgende gevolgtrekking gekom:

„Die Parlement moet dus die uitvoerende mag die bevoegdheid verleen om binne die Begrotingsposte van die Begroting ... af te wyk, anders sal hulle kom te staan teehoer sterk verhoogde uitgawes of verlies van n groot deel van dié kontrole oor die uitgawes.“²⁾

Ten spyte van die voordele wat met virement gepaard gaan, is ernstige besware daarteen ook van tyd tot tydgeopper. Deur virement maak die Parlement „deel van sy

hoogste.../

1) Vgl. G.K. 2/1929, p. 67.

2) Ibid.

hoogste bevoegdheid" aan die Minister van Finansies oor, het n voormalige Kontroleur en Ouditeur-generaal voor die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge aangevoer.¹⁾ Daarom het die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge hom in n besondere mate met die grondslae waarvolgens virement toegepas word, bemoei. Na heelwat geredekawel tussen die Komitee en die Tesourie²⁾ het eersgenoemde in 1929 die volgende grondslae vir virement voorgestel -

- 1 dat geld bestee moet word ooreenkomstig die die besonderhede wat aan die Parlement voorgelê is en dat virement gevolglik slegs tussen Sub-hoofde wat duidelik van dieselfde klas is, toegepas moet word;
- 2 dat, met betrekking tot die skepping van nuwe Sub-hoofde, die oogmerk van die uitgawe binne die omvang van die Pos of daaraan verwant moet wees;
- 3 dat hulptoelae nie met virement begin of vermeerder kan word nie;
- 4 dat daar n goeie rede moet bestaan vir alle uitgawe wat deur virement gemagtig word;
- 5 dat uitgawe wat by wyse van virement gemagtig word, so dringend moet wees dat dit nie sonder nadelige gevolge vir die Staat op parlementêre bewilliging kan wag nie; en
- 6 dat geen uitgawe van n nuwe of buitengewone aard of wat so groot is dat dit parlementêre magtiging vereis, deur virement gemagtig moet word nie. 3)

Die Tesourie het geantwoord dat al die bogemelde voorwaardes met uitsondering van die eerste en die vyfde, toegepas word. Laasgenoemde twee voorwaardes was nie vir die Tesourie aanneemlik nie omdat hulle te beperkend op die magte van die Tesourie en gevolglik nie bevorderlik vir goeie finansiële administrasie is nie. Verwysende na getuienis wat voor die Britse Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge

gelewer.. /

1) Vgl. G.K. 2/1929, p. 69.

2) Vgl. bv. 3 V., 1922, b.17, 5 V., 1923, b.4., en 5 V., 1923, b.13.

3) Vgl. 3 V., 1929, b.6.

gelewer is, het die Tesourie sy beleid met betrekking tot virement soos volg uiteengesit:

„The transfers between existing sub-heads of a vote are made ... without restriction as to similarity of the sub-heads affected, e.g., provision for some public purpose might be diverted to cover salaries.

The diversion of funds from existing sub-heads to new sub-heads is permitted by the Treasury if the new service is within the original ambit of the vote. In considering whether a new service is within the original ambit of the vote the Treasury is guided not only by the description of the vote (Part 1 of the Estimate) but also by the details of the Estimates (Parts II and III). The Treasury will not, however, permit new expenditure to be undertaken, although it may be within the ambit of the vote, if it is of a novel or contentious character or if it is from its amount or nature such that Parliament ought to have cognisance of it before it is made.

The Treasury, before sanctioning transfers of funds, satisfies itself that the excess or new expenditure is necessary and that the savings to be transferred are genuine savings, i.e., that expenditure has not been deferred to make room 1) for fresh expenditure."

n Belangrike opsig waarin virement van die Spesiale Volmag van die Staatspresident verskil, is dat eersgenoemde met terugwerkende krag toegepas kan word en laasgenoemde nie. Die rede hiervoor is dat sommige uitgawes wat deur virement gemagtig moet word, onvermydelik eers ná afsluiting van die boekjaar aan die lig kom. Om hierdie rede behou die Minister van Finansies sy virementbevoegdhede selfs nadat die Wet wat dit aan hom verleen, reeds verstryk het. Die basiese beginsel dat goedkeuring uitgawe moet vooraf gaan, geld egter steeds en die Tesourie sal gevolglik nie bereid wees om uitgawe ex post facto deur virement te magtig nie indien dit sou blyk dat sodanige magtiging vooraf verkry kon gewees het.²⁾

Soos blyk uit die bostaande is die vraagstukke wat deur virement geskep word, van n buitengewoon netelige aard

en.../

1) Tes. Min. na aanleiding van 3 V., 1929, b.6.

2) Vgl. getuienis van die Sekretaris van Finansies voor die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge - G.K.2/1929.

en dit kan nie sonder meer deur vaste en onbuigbare reëls beheer word nie. Die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge moes gevolglik tevrede wees met 'n reëling waarvolgens die Kontroleur en Ouditeur-generaal die toepassing van virement in die praktyk dophou en gevalle wat verdag voorkom, aan die Parlement rapporteer.¹⁾

BEHEER OOR DIE BESTEDING
VAN GEAPPROPRIËERDE GELDE.

Delegasie van magte aan
die Uitvoerende Gesag.

Die Parlement kan die breë grondslae waarvolgens die besteding van geappropriëerde gelde bewerkstellig moet word, bepaal, dog oor die detail van hierdie werksaamhede kan slegs die Uitvoerende Gesag besluit. In die Skatkis- en Ouditwet, 1956, is dan ook 'n bepaling ingevoeg waarkragtens die Staatspresident regulasies kan uitvaardig ter reëling van -

1. die vorm van die Begroting wat aan die parlement voorgelê word;
2. die invordering, ontvangs, bank, bewaring, uitbetaling, versorging en beheer van staatsgeld; en
3. die pligte en verantwoordelikhede van diegene wat voorrade, seëls of sekuriteite moet ontvang, hou, uitreik, daarvoor verantwoording moet doen, dit moet beheer of andersins daarmee moet handel.

Behalwe vir die aangeleenthede hierbo vermeld, kan die Staatspresident ook in die algemeen regulasies maak „vir die beter uitvoering van hierdie Wet (die Skatkis- en Ouditwet, 1956) en vir die bereiking van die oogmerke daarvan.“²⁾

Slegs die belangrikste aspekte van beheer oor die besteding van staatsgeld sal hieronder in oënskoue geneem

word.../

1) Vgl. 2 V., 1930, b.1.

2) Vgl. Skatkis- en Ouditwet, 1956, Art. 61 (1).

word.

Beheer deur die Tesourie oor die besteding van staatsgeld.

As sentrale administratiewe gesag oor staatsfinansies is die Tesourie in die algemeen belas met die beheer en koördinasie van die stelsel waarvolgens die besteding van staatsgeld bewerkstellig word. Hierdie beheer en koördinasie veronderstel dat die Tesourie hom vir finansiële orde sal beywer onder meer deur die bevordering van eenvormigheid. Daarbenewens fungeer die Tesourie ook as adviseur en kritikus van die departementele finansiële administrasie. Alle belangrike veranderinge in die finansiële administrasie moet derhalwe deur die Tesourie gemagtig of ten minste onder sy aandag gebring word.¹⁾

n Belangrike aspek van beheer oor die besteding van geappropriëerde gelde wat statutêr aan die Tesourie opgedra word, is die ontwerp van en toesig oor die rekeningestelsels van Departemente. Hierdie funksie moet die Tesourie in samewerking met die Kontroleur en Ouditeur-generaal uitoefen. Met hierdie doel voor oë word die Tesourie met die bevoegdheid beklee om deur omsendbriefinstruksies of regulasies die wyse voor te skryf waarop elke staatsdepartement sy rekeninge moet hou.²⁾

Die beheer oor amptelike bankrekeninge is ewe-eens die verantwoordelikheid van die Tesourie. Geen bankrekening kan namens die Regering of n departement of in die naam van n amptenaar in sy amptelike hoedanigheid geopen word nie, tensy die Tesourie dit skriftelik gemagtig het.³⁾

Die.../

- 1) Vgl. Financial Regulation, Nr. 58 wat onder meer bepaal dat „All matters which have a direct or indirect bearing upon finance shall be referred to the Treasury.”
- 2) Vgl. Skatkis- en Ouditwet, 1956, Art. 34 en Finansiële Regulasie Nr. 58. Die rekeningestelsel van die Republiek is voorgeskryf in Goewermentskennisgewing Nr. 168 van 1910.
- 3) Vgl. Skatkis en Ouditwet, 1956, Art. 60 en Finansiële Regulasies Nrs. 127/142.

Die Tesourie benoem rekenpligtige beamptes en moet geraadpleeg word oor die aanstelling van departementele rekenmeesters.¹⁾ Rekenpligtige beamptes moet met die Tesourie oorleg pleeg „with regard to all questions relating to the keeping of accounts, including interpretation of instructions and authorities, classification of expenditure, and excesses upon votes, sub-heads, or services...”²⁾

Die Tesourie moet besluit welke uitgawe teen bewilligde gelde toegelaat kan word³⁾ en kontrakte kan tot na-deel van die Regering verander word, sligs indien die Tesourie so n verandering goedkeur.⁴⁾

Opsommend van wat hierbo gesê is, kan die Tesourie as n besparende departement bestempel word. Sy primêre funksie is nie om geld te bestee nie, maar om reëlmaat, orde en besparing in die besteding van staatsgeld te bevorder.⁵⁾

Beheer deur die rekenpligtige beamptes
oor die besteding van staatsgeld.

Rekenpligtige beampte is die finansiële hoofbeampte van n departement en as sodanig is hy met die uitvoering van die Begrotingspos (-te) van sy departement belas. So n beampte is in besonder vir die volgende verantwoordelik -

1 Om toe te sien dat alle betalings deur die Parlement gemagtig is;

2 om sorg te dra dat magtiging verkry word vir betalings van n buitengewone aard;

3.... /

1) Vgl. Finansiële Regulasie Nr. 45.

2) Ibid., Nr. 58. Vir voorbeelde van aangeleenthede wat vir goedkeuring na die Tesourie verwys moet word, vide Rogers, V.A., op. cit., p. 59.

3) Vgl. 3 V., 1959, b.15.

4) Vgl. Finansiële Regulasie Nr. 70o

5) Vgl. 3 V., 1925, b.7.

- 3 om elke verlies of verduistering van staatsgeld of -eiendom aan die Tesourie en die Kontroleur en Ouditeur-generaal te rapporteer, selfs al word sodanige verliese vergoed;
- 4 om op alle navrae van die Kontroleur en Ouditeur-generaal aangaande die rekeninge van sy departement te antwoord;
- 5 om konsepbegrotings van uitgawe voor te lê;
- 6 om aan die Kontroleur en Ouditeur-generaal die voorgeskrewe maandelikse kasrekeninge, die jaarlikse appropriasierekeninge en sodanige ander opgawes as wat van tyd tot tyd voorgeskryf of aangevra word, te verstrek;
- 7 om alle wysigings wat op betalings betrekking het, onmiddellik aan sy Rekenmeester bekend 1) te maak.

Die boekhoukundige aspekte van verantwoording van geldelike toekennings is egter nie 'n primêre verantwoordelikheid van die Rekenpligtige Beampte nie. Hierdie funksie berus hoofsaaklik by die Rekenmeester.²⁾ Die Rekenpligtige Beampte moet egter toesien dat die stelsel waarvolgens finansiële toekennings verantwoord word, toereikend is om reëlmaat, orde, akkuraatheid en betroubaarheid te verseker.

Die verhouding van 'n rekenpligtige beampte tot sy rekenmeester word met 'n redelike mate van duidelikheid deur die Finansiële Regulasies bepaal. Die Rekenmeester is hoofsaaklik aanspreeklik vir foute van 'n rekeningkundige aard. Hierbenewens is die Rekenmeester ook aanspreeklik vir betalings wat strydig met die voorskrifte gedoen is, tensy die Rekenpligtige Beampte opgedra het dat die betalings gedoen moet word ten spyte daarvan dat die ongerymdheid uitdruklik onder laasgenoemde se aandag gebring is. Die Rekenpligtige Beampte is aanspreeklik vir foute wat die gevolg is daarvan dat hy in gebreke gebly het om be-
----- hoorlik.../

1) Vgl. Finansiële Regulasie Nr. 52.

2) Ibid., Nrs. 48/51.

hoorlik toesig te hou, asook vir die gevolge van foutiewe beslissings wat hy gee.¹⁾

n Rekenpligtige beampte kan die pligte waarmee hy belas is, delegeer, maar hy word nie daardeur van verantwoordelikheid daarvoor onthef nie.²⁾ Selfs n opdrag van sy Minister kan so n Beampte nie van sy aanspreeklikheid vir onreëlmatige betalings onthef nie, tensy hy bewys kan lewer dat n ongerymdheid uitdruklik onder die aandag van die Minister gebring is en laasgenoemde nogtans opdrag gegee het dat met die handeling voortgegaan word.³⁾ n Rekenpligtige beampte kan dus nie verhoed dat n minister n onreëlmatigheid pleeg nie, maar hy moet toesien dat so n onreëlmatigheid nie as gevolg van onkunde gepleeg word nie.⁴⁾

Die lewering van die jaarlikse appropriasierekening val onder die belangrikste verpligtinge van rekenpligtige beamptes. Hierdie rekeninge word deur die Tesourie en die Kontroleur en Ouditeur-generaal ondersoek en uiteindelik deur laasgenoemde, vergesel van sy kommentaar, aan albei Huise van die Parlement voorgelê.⁵⁾ Die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge ondersoek die rekeninge in die lig van die Kontroleur en Ouditeur-generaal se verslag en rapporteer daarvoor aan die Volksraad. Dit is gebruikelik dat

----- rekenpligtige.../

1) Vgl. Finansiële Regulasie, Nr. 54. Die volgende aangeleenthede moet vir beslissings of ander optrede na die rekenpligtige beampte verwys word -

- a) enige eis van n buitengewone of twyfelagtige aard;
- b) enige eis waarvoor n sertifikaat van korrektheid nie verkry kan word nie; en
- c) enige eis waarby uitgawe betrokke is waarvoor nie in die Begroting voorsiening gemaak is nie.

(Ibid., Nr. 51.)

2) Ibid., Nr. 55.

3) Ibid., Nr. 56.

4) Vgl. Hawtrey, R.G., op. cit., p. 45.

5) Vgl. Skatkis- en Ouditwet, 1956, Art. 36.

rekenpligtige beamptes persoonlik voor die Komitee verskyn om onreëlmatighede te verantwoord. Na aanleiding hiervan het n voormalige Kontroleur en Ouditeur-generaal die volgende voor die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge opgemerk:

„n Rekenpligtige Amptenaar is nie alleen verantwoordelik vir die juistheid van die jaarlikse Appropriasierekenings wat hy moet onderteken nie; maar hy is ook persoonlik aan die Parlement verantwoording verskuldig deur die Gekose Komitee oor Openbare Rekenings vir die juistheid van alle sake wat in sy rekenings 1) aangeteken is.“

Uitbetaling.

Die besteding van geappropriëerde gelde geskied op grond van drie beginsels. Ten eerste moet die gang van uitgawe die goedgekeurde Begroting volg²⁾ en alle uitgawe moet onder die toepaslike hoofde wat in die Begroting verskyn, in berekening gebring word.³⁾ Tensy n afwyking van die Begroting wettiglik gemagtig is, mag uitgawe vir die landsadministrasie dus slegs bestry word uit gelde wat deur die Parlement bewillig is en mag n bedrag wat vir n bepaalde diens toegewys is, nie op n ander bestee word nie.⁴⁾ Ten tweede moet elke betaling verantwoord word in die boekjaar waarin dit gedoen is.⁵⁾ Geen betaling mag gedoen word alvorens dit nie verskuldig is nie⁶⁾ en geen betaling mag vertraag word om n oorskryding van n bewilliging te verhoed nie.⁷⁾ Daarbenewens mag uitgawes ook nie met terugwerkende krag aangegaan word nie, tensy dit kragtens wet of regulasie gedoen word of tensy die Tesourie dit spesiaal.. /

1) Vgl. G.K. 1/1952, p. 144.

2) Vgl. Finansiële Regulasie, Nr. 62.

3) Ibid., Nr. 64.

4) Vgl. 2 V., 1953, b.2.

5) Vgl. Skatkis- en Ouditwet, 1956, Art. 33 en Finansiële Regulasie, Nr. 82.

6) Vgl. Finansiële Regulasie, Nr. 80.

7) Ibid., Nr. 79.

aal goedgekeur het.¹⁾ In die derde plek moet alle balanse aan die einde van n boekjaar in die Skatkisrekening teruggestort word²⁾ en sulke bedrae is vir besteding beskikbaar slegs indien hulle weer geapproprieer word.³⁾

n Skatkisorder mag slegs uitgereik word indien daar vooraf vasgestel is (a) dat die betrokke rekening nie voorheen betaal is nie; (b) dat, indien dit n diens is waarvoor betaal word, dit bevredigend uitgevoer is; (c) dat die bedrag wat betaal word, korrek en redelik is; en (d) dat die persoon aan wie die geld uitbetaal word, geregtig is om dit te ontvang.⁴⁾ Bewysstukke moet vir alle uitgawe gelewer word.⁵⁾

OPSOMMING.

Die proses waarvolgens geapproprieerde gelde vir die landsadministrasie beskikbaar gestel word, behels twee fases. Hierdie gelde word in die eerste plek aan die Tesourie beskikbaar gestel en, in die tweede plek, word die gelde deur die Tesourie aan die rekenpligtige beamptes beskikbaar gestel.

Die eerste stap in die proses waarvolgens gelde aan die Tesourie beskikbaar gestel word, is die uitreiking van die Staatspresident se Volmag. Hierdie Volmag magtig die Tesourie om die geapproprieerde bedrae aan die rekenpligtige beamptes uit te betaal. Alvorens sodanige uitbetaling kan geskied, moet die Tesourie die Kontroleur en Ouditeur-generaal versoek om n kredit vir die betrokke bedrag op die Skatkisrekening toe te staan. Die beheer

wat.../

1) Ibid., Nr. 69.

2) Vgl. Skatkis- en Ouditwet, 1956, Art. 33.

3) Vgl. 3 V., 1940, b.11 en G.K. 1/1940, pp. 84/87 en 175/184.

4) Vgl. Finansiële Regulasie Nr. 54.

5) Ibid., Nr. 72.

wat die Kontroleur en Ouditeur-generaal oor uitbetalings uit die Skatkisrekening uitoefen, het 'n politieke doelstelling. Langs hierdie weg word verseker dat geen gelde vir die landsadministrasie beskikbaar gestel sal word wat nie deur die Parlement toegewys is nie.

Gelde wat aan die Tesourie beskikbaar gestel is, word uit die Skatkisrekening na die Rekening van die Betaalmeester-generaal oorgeplaas. Rekenpligtige beamptes vra maandeliks geld aan om die uitgawes onder die Poste wat hulle beheer, te bestry. Bedrae wat aan hulle toegestaan word, word tot hulle krediet in die Tesourie se rekeninge van die Rekening van die Betaalmeester-generaal geplaas.

Die beskikbaarstelling van geld deur die Tesourie behels ook die toepassing van die maatreëls waarvolgens op 'n wettige wyse van die goedgekeurde Begroting afgewyk kan word. Sodanige afwyking kan deur die Spesiale Volmag van die Staatspresident en virement bewerkstellig word.

Beheer oor die besteding van staatsgeld word grootliks deur die Finansiële Regulasies gereël. Uitgawe moet die goedgekeurde Begroting volg en elke betaling moet verantwoord word in die boekjaar waarin dit gedoen is. Alle balanse moet aan die einde van 'n boekjaar in die Skatkisrekening terug gestort word.

Die beheer oor die besteding van staatsgeld is hoofsaaklik die verantwoordelikheid van die Tesourie as sentrale administratiewe gesag oor finansies. In hierdie hoedanigheid funksioneer die Tesourie as adviseur, kritikus en kontroleur van die staatsdepartemente se finansiële bedrywighede.

Die rekenpligtige beamptes is op departementele vlak vir die beheer oor die besteding van staatsgeld verantwoordelik. Hierdie Beamptes moet toesien dat die besteding
van.../

van die geld wat aan hulle toevertrou is, ooreenkomstig die Begroting en volgens die betrokke voorskrifte en aanvaarde praktyke geskied. Uiteindelik moet die rekenpligtige beamptes die appropriasie-rekeninge opstel en aan die Kontroleur en Ouditeur-generaal vir deursending na die Parlement voorlê.

HOOFSTUK 4.

ONDERSOEK EN OUDITERING VAN DIE STAATSREKENINGE EN VERSLAGGEWING DAAROO AAN DIE PARLEMENT.

INLEIDING.

Tot dusver is die eerste twee fases van parlementêre beheer oor die besteding van staatsgeld, naamlik appropriasie en die Kontroleur en Ouditeur-generaal se beheer oor uitbetalings uit die Skatkisrekening bespreek. Appropriasie beoog beheer deur spesifisering van die bedrae wat vir die onderskeie doelstellings goedgekeur is en die doel van die beheer oor uitbetalings uit die Skatkisrekening is om geld ooreenkomstig appropriasie beskikbaar te stel.

Appropriasie sowel as beheer oor uitbetalings uit die Skatkisrekening is egter onvoldoende aangesien die werklike besteding van geld nie daardeur beheer kan word nie. Hierdie aspek kan slegs ex post facto beheer word: „To ensure that departments act legally and wisely," skryf Chubb, „it is necessary to have some record of their action. Financial records are in the form of accounts and the examination of such records is an audit."¹⁾

In hierdie hoofstuk sal die ouditering van die staatsrekeninge deur die Kontroleur en Ouditeur-generaal en verslaggewing daarvoor aan die Parlement bespreek word.

DIE KONTROLEUR EN OUDITEUR- GENERAAL EN SY PERSONEEL.

Aanstelling en status van die Kontroleur en Ouditeur-generaal.

Die Kontroleur en Ouditeur-generaal word deur die Staatspresident aangestel, waarna hy sy amp „gedurende

goeie.../

1) Chubb, Basil, op. cit., p. 13.

goeie gedrag" beklee.¹⁾ Hy kan slegs ontslaan word indien albei Huise van die Parlement dit versoek.²⁾ Indien die Parlement nie in sitting is nie, kan die Staatspresident die beampte op grond van onbevoegdheid of wangedrag skors. Die Staatspresident moet dan binne veertien dae na die aanvang van die eersvolgende sitting 'n volledige uiteensetting van die betrokke omstandighede aan albei Huise van die Parlement voorlê. Daarna het die Parlement 'n keuse om die Staatspresident te versoek om die beampte in sy pos te herstel. Indien so 'n versoekskrif nie met die sitting waarin die skorsing gerapporteer is, ontvang word nie, "bekragtig die Staatspresident die skorsing en verklaar hy die pos van Kontroleur en Ouditeur-generaal vakant."³⁾

Die Kontroleur en Ouditeur-generaal kan derhalwe slegs op versoek of met goedkeuring van albei Huise van die Parlement uit sy pos ontslaan word. Sy onafhanklikheid van die Uitvoerende Gesag word beklemtoon deur die bepaling waarvolgens hy geen ander betrekking wat deur die Staat besoldig word, mag beklee nie.⁴⁾ Ook sy salaris, aftreeouderdom en pensioenvoorregte word by wet gereël.⁵⁾

Vir doeltreffende parlementêre beheer oor die staatsfinansies is dit noodsaaklik dat die Kontroleur en Ouditeur-generaal onafhanklik van die Uitvoerende Gesag sal staan. Die Parlement se beheer oor staatsfinansies is terselfdertyd beheer oor die Uitvoerende Gesag. Daarom is dit vanselfsprekend dat die Kontroleur en Ouditeur-generaal wat

die.../

1) Vgl. Skatkis- en Ouditwet, 1956, Art. 3 (1).

2) Ibid., Art. 3 (1) (a).

3) Ibid., Art. 3 (1) (b).

4) Ibid., Art. 3 (2). Langs hierdie weg word verseker dat die Kontroleur en Ouditeur-generaal nie finansiëel van die Uitvoerende Gesag afhanklik word nie.

5) Ibid., Arts. 4 en 5. Ten opsigte van ander diensvoorwaardes word hy 'n staatsamptenaar geag. - Ibid., Art. 7.

die werktuig is waardeur die Parlement sy greep op die staatsfinansies toepas, nie aan die Uitvoerende Gesag onderworpe kan wees nie.

Die besondere status van die Kontroleur en Ouditeurgeneraal word beklemtoon deur 'n beslissing van 'n voormalige Speaker van die Volksraad, dr. Jansen. Volgens hierdie beslissing is die beamppte „one of those persons upon whose conduct, according to the practice of this House, no reflections may be cast and against whom no charge of a personal nature may be made unless the discussion is based on a substantive motion." Die Speaker het voorts soos volg verduidelik:

„From the very nature of his duties it stands to reason that the actions and opinions of the Controller and Auditor General as embodied in his reports must continually be open to criticism in this House. Such criticism can, however, take place to the fullest extent without reflections or charges of a personal nature being made. Any such reflections or charges in the course of debate should be regarded as out of order unless they are based on a substantive motion." 1)

Die Assistent-Kontroleur en Ouditeurgeneraal.

In die afwesigheid van die Kontroleur en Ouditeurgeneraal kan die Assistent-Kontroleur en Ouditeurgeneraal al die verpligtinge en bevoegdhede van eersgenoemde uitoefen; hy mag egter nie vir die Volksraad rekeninge sertifiseer of verslag daaroor doen nie.²⁾ Die rede hiervoor blyk te wees dat die Assistent-Kontroleur en Ouditeurgeneraal nie in dieselfde mate as die Kontroleur en Ouditeurgeneraal teen die Uitvoerende Gesag gevrywaar is nie. Die rekeninge van die Uitvoerende Gesag moet uit die aard van die saak deur 'n beamppte gesertifiseer word wat onafhanklik staan.

Waarnemende.../

1) Vgl. Votes and Proceedings of the House of Assembly, 1928,
2) Vgl. Skatkis- en Ouditwet, 1956, Art. 6. p.900.

Waarnemende aanstellings.

Die Staatspresident kan n waarnemende Kontroleur en Ouditeur-generaal of n waarnemende Assistent-Kontroleur en Ouditeur-generaal aanstel indien die Kontroleur en Ouditeur-generaal of Assistent-Kontroleur en Ouditeur-generaal as gevolg van siekte, skorsing of ander afwesigheid nie beskikbaar is nie. n Persoon wat so aangestel word, moet die betrokke pligte uitvoer en word met die toepaslike bevoegdhede bekleed. Geen aanstelling in n waarnemende hoedanigheid mag egter langer aaneenlopend as twaalf maande duur nie.¹⁾

Dit is belangrik om daarop te let dat die onafhanklikheid van n persoon wat as Kontroleur en Ouditeur-generaal waarneem, nie in enige besondere opsigte beskerm word nie. Die bepaling waarvolgens waarnemende aanstellings nie langer aaneenlopend as twaalf maande mag duur nie, verseker onder meer dat so n aanstelling nie tot voordeel van die Uitvoerende Gesag misbruik kan word nie.

Ouditpersoneel.

Die personeeladministrasie van die Departement van die Kontroleur en Ouditeur-generaal word deur die Staatsdienswet, 1957 (Wet Nr. 54 van 1957), en die Regulasies daarkragtens uitgevaardig, gereël. Die personeel van die Kontroleur en Ouditeur-generaal is, met ander woorde, amptenare soos dié in enige ander staatsdepartement. Die Kontroleur en Ouditeur-generaal is die departementshoof²⁾ en die pligte wat deur n minister ten opsigte van die personeeladministrasie van n staatsdepartement uitgeoefen word,³⁾ word in die geval van die Departement van die
----- Kontroleur.../

1) Ibid., Art. 9.

2) Vgl. Staatsdienswet, 1957, Eerste bylae.

3) Vgl. Staatsdienswet, 1957, en die Regulasies daarkragtens uitgevaardig.

Kontroleur en Ouditeur-generaal deur die Minister van Finansies onderneem.¹⁾

Die feit dat die Departement van die Kontroleur en Ouditeur-generaal 'n gewone staatsdepartement is, bring mee dat dit die verantwoordelikheid van die Staatsdienskommissie is om personeel vir hierdie Departement te voorsien.²⁾

Die tekort aan mannekrag wat die staatsdiens sedert die Tweede Wêreldoorlog ondervind, het daartoe aanleiding gegee dat die personeelvoorsiening vir die Departement van die Kontroleur en Ouditeur-generaal ook nie altoos toereikend was nie. Vanweë die belangrikheid van ouditering vir parlementêre beheer oor die staatsfinansies het die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge hierdie toestand as ernstig beskou en selfs daarop aangedring dat voorkeur aan die bogenoemde Departement gegee word wanneer personeel aan die staatsdepartemente toegewys word.³⁾

PLIGTE VAN DIE KONTROLEUR EN OUDITEUR-GENERAAL
TEN OPSIGTE VAN ONDERSOEK EN OUDITERING.

Algemeen.

In die bespreking tot dusver is verskeie pligte van
----- die.../

1) Vgl. Skatkis- en Ouditwet, 1956, Art. 8.

2) Met betrekking tot die voorsiening van personeel aan die Kontroleur en Ouditeur-generaal beklemtoon Scrutator die feit dat dit 'n basiese beginsel van die stelsel van parlementêre beheer oor die staatsfinansies is dat die Uitvoerende Gesag voldoende fasiliteite vir doeleindes van parlementêre toesig oor die nasionale rekeninge beskikbaar moet stel. (Vgl. Scrutator, op. cit., p. 363.)

3) Vgl. bv. 5 V., 1947, b.2; 2 V., 1949, b.3 en in besonder 2 V., 1950, b.1 waar die Komitee die volgende besluit het:

„Die ouditering waarvoor die Kontroleur en Ouditeur-generaal verantwoordelik is, word ten behoeve van die Parlement uitgevoer en die doel van daardie ouditering ... is in hoofsaak om eerlikheid in openbare finansies te verseker en om die soewereiniteit van die Parlement ten opsigte van staatsgeld te beveilig en te bewaar. Die Komitee vertrou dat daardie aspekte van die saak ... oorweging deur die Staatsdienskommissie sal geniet.”

die Kontroleur en Ouditeur-generaal reeds behandel. Daar is byvoorbeeld gelet op sy belangrike funksie as Kontroleur van die Skatkisrekening en verwys na die feit dat hy n wakende oog oor die rekeningestelsels van departemente en die toepassing van virement asook die aanwending van die Staatspresident se Spesiale Volmag moet hou. In hierdie hoofstuk sal slegs sy werksaamhede as Ouditeur-generaal, dit wil sê sy pligte ten opsigte van ondersoek en ouditering van die staatsrekeninge, beskou word.

Die auditfunksie van die Kontroleur en Ouditeur-generaal kan in sekere opsigte met die werksaamhede van ouditeurs in private praktyk vergelyk word.¹⁾ In albei gevalle word n selektiewe dog deeglike ondersoek van rekeninge ten behoeve van n prinsipaal uitgevoer aan wie verslag gedoen moet word. Wat die doelstellings van audit in die twee soorte ondernemings betref, merk Scrutator egter die volgende op -

"... commercial audit, on the one hand, aims at confirming the evaluation of the financial affairs as recorded, taking into consideration both assets and liabilities, and verifying the monetary assessment of profits and losses; it is in fact an evaluation audit. Legislative audit, on the other hand, is essentially an audit of authority; it is therefore directed primarily at verifying that the receipt and disbursement of public moneys accord with the relevant authority - as conferred in a Statute, regulation, order or by convention - and that voted funds have been spent strictly in accordance with an appropriation made by law, exclusively for the service and from the source approved and also within the limitations prescribed by the Legislator as to times and amounts!"²⁾

Die Kontroleur en Ouditeur-generaal se auditpligte is nie spesifiek afgebaken nie. Die rede hiervoor is dat so n afbakening verswakte beheer in die hand sou werk.³⁾

Slegs.../

1) Vir n interessante vergelyking tussen die ouditering van die staats-, provinsiale-, munisipale en besighheidsrekeninge kyk Barnes, H., op. cit.,

2) Vgl. Scrutator, op. cit., pp. 365/366.

3) Ibid., p. 366.

Slegs die breë grondslae van die Kontroleur en Ouditeur-generaal se werksaamhede is dus by wet neergelê en origins gaan hy te werk volgens goeë dunnke en met inagneming van die algemene beginsels wat vir ouditering geld.

Die werksaamhede van die Kontroleur en Ouditeur-generaal in sy hoedanigheid as Ouditeur-generaal kan in twee fases ingedeel word, te wete ondersoek en ouditering van die rekeninge en verslaggewing daaroor aan die Parlement.¹⁾ Hierdie aspekte sal hieronder afsonderlik bespreek word.

Ondersoek en ouditering.

(a) Statutêre bepalings.

Ingevolge artikel 11 (1) van die Skatkis- en Ouditwet, 1956, moet die rekeninge van rekenpligtige beamptes en ander persone aan wie „die ontvangs, bewaring, uitbetaling of uitreiking van staatsgelde, seëls, sekuriteite of voorrade toevertrou is”, deur die Kontroleur en Ouditeur-generaal „nagesien, ondersoek en geouditeer word.”²⁾ Dit is egter nie verpligtend dat die rekeninge in detail nagesien word

nie .=/

- 1) Die Kontroleur en Ouditeur-generaal is ook belas met die ondersoek en ouditering van die rekeninge van die Suid-Afrikaanse Spoorweë en Hawens (Skatkis- en Ouditwet, 1956, Art. 11 (1)); die rekeninge van sekere statutêre liggame (Ibid., Arts. 1 (ix) en 56/59); en die rekeninge van die Administrasie van Suidwes-Afrika (Finansie- en Ouditeursordonnansie, Nr. 1 van 1926), soos gewysig). Aangesien die rekeninge egter nie met die Skatkisrekening in verband staan nie, val die Kontroleur en Ouditeur-generaal se aktiwiteite ten opsigte daarvan buite die bestek van hierdie bespreking.
- 2) Die term „staatsgeld” wat hier gebruik word, behels „inkomste”, d.w.s. „alle belastings, heffings, regte en alle territoriale, toevallige en ander ontvangste van die Staat uit watter bron ook al afkomstig en waaroor die Parlement beskikkingsreg het, en ook die opbrengs van alle lenings aangegaan, uitgesonderd gelde ontvang in ruil vir Unieleningsertifikaat uitgereik ingevolge artikel twee van die „Algemene Lenings Verdere Wijzigingswet, 1919” asook „alle ander geld hoegenaamd ontvang of gehou deur, vir of op rekening van die Regering van die Republiek”. (Vgl. Skatkis- en Ouditwet, 1956, Art. 1 (iv) en (viii)) ∅.

nie en die Staatspresident word met die bevoegdheid bekleed om „die geheel of g gedeelte van die een of ander of al die ... rekenings van n uitvoerige ondersoek of ouditering" vry te stel. Rekeninge kan egter nie van n proefouditering vrygestel word nie en daarbenewens kan geen sodanige vrystelling die Kontroleur en Ouditeur-generaal verhoed om n uitvoerige ondersoek na of ouditering van die betrokke rekeninge te onderneem indien hy dit nodig ag nie.¹⁾

Dit blyk dus dat die bevoegdheid van die Staatspresident om rekeninge van uitvoerige ondersoek en ouditering vry te stel, geensins bedoel is of misbruik kan word om inbreuk op die bevoegdhede en diskresie van die Kontroleur en Ouditeur-generaal te maak nie. Dit baan slegs die weg tot n vergelyk tussen die Kontroleur en Ouditeur-generaal en die Uitvoerende Gesag oor hoe intensief die onderskeie rekeninge geouditeer sal word.

n Gedetailleerde audit is nie n vereiste vir doeltreffende finansiële beheer nie. Afgesien daarvan dat so n audit daarop sal neerkom dat al die rekeningkundige werk van departemente feitlik oorgedoen sal moet word, word dit betwyfel of n gedetailleerde audit deurgaans doeltreffend kan wees. Indien dit toegepas word, sal diegene wat daarmee belas is, uiteraard in so n mate op detail toegespits wees dat gebreke in die rekeningstelsel moontlik onopgemerk sal verbygaan. Kenners wys gevolglik daarop dat dit n belangrike grondslag van ouditering is om detail selektief te toets en om veral te let op die doeltreffendheid van die stelsel wat vir verantwoording aangewend word.²⁾

Wat.../

1) Ibid., Art. 11 (2).

2) Vgl. Chubb, Basil, op. cit., pp. 75/77 en 178/179; Durell, A.J.V., op. cit., pp. 174/175; en Scrutator, op. cit., waar hy onder meer soos volg op p. 369 skryf :
„A detailed examination on a selective basis, a systematic test audit or sometimes an audit in the nature of a roving test are the best solutions to the auditor's problem and they afford ample safeguards against errors or irregularities of any kind.”

Wat wel belangrik is, is dat ouditering sover moontlik op 'n deurlopende grondslag gedoen moet word, dit wil sê dat daarmee gedurende die hele jaar voortgegaan word. So 'n deurlopende audit kan ook onderneem word by wyse van proefouditering gedurende periodieke ondersoeke. Indien sulke steekproewe ongerymdhede aan die lig bring, kan vollediger ondersoek ingestel word. Die voordeel van hierdie ouditeringswyse is dat dit aan 'n belangrike vereiste reg kan laat geskied, naamlik dat ouditering so spoedig moontlik op die werklike besteding van geld moet volg.¹⁾ Sodoende word ook verseker dat die werksaamhede betyds vir verslaggewing aan die Parlement afgehandel word.

Die ouditering wat deur die Kontroleur en Ouditeurgeneraal onderneem word, het drie aspekte naamlik rekeningkundige audit, magtigings- en appropriasie-audit. Hierdie aspekte sal hieronder afsonderlik bespreek word.

(b) Rekeningkundige audit.

Hierdie werksaamhede van die Kontroleur en Ouditeurgeneraal verskil nie wesenlik van dié van auditeurs in private ondernemings nie. Rekeningkundige audit behels ondersoek na die rekeningkundige juistheid van rekeninge; dit stel vas of alle uitgawe behoorlik gestaaf is; en dit trag om bedrog aan die kaak te stel.²⁾

Artikel 12 (b) van die Skatkis- en Ouditwet, 1956, handel met die kwessie van bewyslewering en dra dit aan die Kontroleur en Ouditeurgeneraal op om te verseker dat „alle uitreikings en betalings ... met voldoende bewysstukke of bewys van betaling gestaaf word." Bewysstukke wat nie geseël is soos wetlik vereis word nie, kan egter -----
deur.../

1) Vgl. Chubb, Basil, op. cit., pp. 177/178.

2) Vgl. bv. Durell, A.J.V., op. cit., p. 170; Rogers, V.A., op. cit., p. 95.

deur die Kontroleur en Ouditeur-generaal aanvaar word indien dit vir hom „redelik en wenslik" voorkom. Bewysstukke wat gebrekkig of verlore of vernietig is, moet aan die Tesourie vir n beslissing daarvoor voorgelê word. Sodanige beslissings moet deur die Kontroleur en Ouditeur-generaal aanvaar word. Indien die Kontroleur en Ouditeur-generaal nie met die beslissings tevrede is nie, kan hy sy besware natuurlik in sy jaarverslag rapporteer.

(c) Magtigingsoudit.

Reeds is daarop gewys dat die aanname van n begrotingswet nie beteken dat die geld wat bewillig word, sonder meer vir besteding beskikbaar is nie. In die finansiële beheer-konstellasie is daar n verskeidenheid instellinge wat met beheerbevoegdhede bekleed is, en met magtigingsoudit moet vasgestel word of elke betaling voldoende gemagtig is en of die voorskrifte en prosedure wat van toepassing is, gevolg is. Daar is reeds op n verskeidenheid van aangeleenthede gewys wat deur die Tesourie gemagtig moet word. Daarbenewens is die Staatsdienskommissie met personeelvoorsiening vir die Staatsdiens belas wat n verskeidenheid van magtigings-intverband met salarisse, toelae, salarisskale en so meer in die gedrang bring. Hierbenewens is daar ook nog statutêre bepalings, die Finansiële en Staatsdiensregulasies en Tesourieomsendbriewe wat aspekte van die finansiële administrasie reël. Daar moet met elke betaling ooreenkomstig al die tersaaklike voorskrifte gehandel word en die Kontroleur en Ouditeur-generaal moet toesien dat „alle uitreikings en betalings ooreenkomstig die toepaslike magtiging geskied..." 1)

(d).../

1) Vgl. Skatkis- en Ouditwet, 1956, Art. 12 (b). 1) Pertinente voorbeeld waar magtigingsoudit ter sprake kom, is die voorbehoudsbepaling by Art. 40 van die Skatkis- en Ouditwet, 1956, waarvolgens die Tesourie die Kontroleur en Ouditeur-generaal kan aansê om vas te stel of die uitgawes of enige deel van die uitgawes wat in n appropriasierekening ingesluit is, deur die Tesourie gemagtig is en uitgawes wat nie aldus gemagtig is nie, aan hom moet rapporteer.

(d) Appropriasie-oudit.

Appropriasie-oudit kan vergelyk word met die oudit van magtiging omdat albei hoofsaaklik op die outoriserings van betalings konsentreer. Die veld wat eersgenoemde dek, is egter meer beperk as wat die geval met magtigingsoudit is. Appropriasie-oudit het slegs ten doel om vas te stel of die geld wat deur die onderskeie departemente bestee is, binne die perke wat deur die Parlement goedgekeur is, lê en vir die goedgekeurde doeleindes aangewend is.¹⁾ Die begrotingswette, en die reëls wat vir die uitvoering daarvan geld, verskaf derhalwe die grondslag waarop appropriasie-oudit gedoen word.

Appropriasierekeninge moet „so gou moontlik, maar in elk geval binne drie maande, na afsluiting van n boekjaar“ deur die rekenpligtige beamptes opgestel en aan die Kontroleur en Ouditeur-generaal voorgelê word. Elke rekenpligtige beampte lê so n rekening voor ten opsigte van die dienste waarvoor hy in die betrokke boekjaar rekenpligtig was.²⁾ Besparings op of oorskrydings van toekennings moet verduidelik word en rekenpligtige beamptes moet die korrektheid van hulle rekeninge met hul handtekeninge bevestig.³⁾ Hierdie rekeninge sowel as die sogenaamde finansierekeninge wat deur die Tesourie aan die Kontroleur en Ouditeur-generaal voorgelê word, word deur laasgenoemde geouditeer en as

deel.../

1) Vgl. Barnes, H., op. cit., p. 139.

2) Vgl. Skatkis- en Ouditwet, 1956, Art. 36(1). Die appropriasierekeninge moet op die ontvangstekant daarvan die bedrae aantoon wat die Parlement vir elke betrokke diens in die boekjaar waarop die rekening betrekking het, bewillig het; die uitgawekant moet die bedrae aandui wat werklik ten opsigte van elke sodanige diens bestee is - Ibid., Art. 37.

3) Ibid., Art. 38 (a).

deel van sy jaarverslag aan die Parlement voorgelê.¹⁾

Verslaggewing.

(a) Aanbieding van die Kontroleur en Ouditeur-generaal se verslag.

Die Kontroleur en Ouditeur-generaal moet die appropriasierekeninge en finansierekeninge, vergesel van n verslag oor sy bevindinge in verband daarmee, so spoedig moontlik - in elk geval binne sewe maande na afsluiting van n boekjaar - aan die Minister van Finansies vir aanbieding aan die Parlement voorlê. Die juistheid van die genoemde rekeninge moet deur die Kontroleur en Ouditeur-generaal gesertifiseer word. Die Minister moet die rekeninge en die verslag in verband daarmee binne sewe dae nadat hy dit ontvang het, aan albei Huise van die Parlement voorlê of, indien die Parlement dan nie in sitting is nie, binne sewe dae na die aanvang van die eersvolgende sitting.²⁾

(b) Aard en inhoud van die Kontroleur en Ouditeur-generaal se verslag.

In sy verslag oor die appropriasierekeninge vestig die Kontroleur en Ouditeur-generaal spesiaal die aandag van die Parlement op „elke geval waarin dit vir hom blyk dat n toekenning oorskry is of aangewend is vir n ander diens of doel as dié waarvoor dit bestem is.”³⁾ Hierbenewens rap-

porteer.../

1) Die finansierekeninge behels verduidelikende state van (i) die Skatkisrekening; (ii) die Inkomsterekening; (iii) ontvangste en betalings van lenings; (iv) alle ander fondse waaroor die Tesourie beheer het; (v) bedrae van die staatskuld van die Republiek wat in die betrokke boekjaar aangegaan en gedelg is; en (vi) doeleindes waarvoor die staatskuld aangewend is. Die Tesourie moet die rekeninge binne vier maande ná afsluiting van die boekjaar voorlê - Ibid., Art. 35.

2) Vgl. Skatkis- en Ouditwet, 1956, Art. 39(1). Indien die Minister in gebreke bly om die rekeninge en die verslag in verband daarmee binne die voorgeskrewe tyd aan die Parlement voor te lê, is die Kontroleur en Ouditeur-generaal by magte om dit direk aan die President van die Senaat en die Speaker van die Volksraad vir aanbieding aan onderskeidelik die Senaat en die Volksraad voor te lê. - Ibid., Art. 39 (2).

3) Ibid., Art. 40 (a).

porteer hy ook „enige besondere ouditeringskwessie wat uit die rekenings voortspruit.“¹⁾

Alhoewel dit gebruiklik is dat die Kontroleur en Ouditeur-generaal hom nie met beleid en administrasie as sodanig inlaat nie, meld Scrutator dat dit binne die bevoegdheid van dië beampste is om kommentaar te lewer op die finansiële gevolge van administratiewe handeling of die beleid van die Regering. Hy wys voorts daarop dat die Kontroleur en Ouditeur-generaal verslag kan doen oor enige aangeleentheid wat die finansiële administrasie raak en wat die Parlement na sy mening behoort te weet.²⁾ In praktyk behels dit verslag en kommentaar oor verkwisting en buitensporigheid in die besteding van staatsgeld asook finansiële wanpraktyke en verliese. Daarbenewens word defekte in die ----- finansiële.../

1) Ibid., Art. 40 (c).

2) Hierdie standpunt van Scrutator is gebaseer op die volgende klassieke uiteensetting van die betrokke vraagstuk deur 'n voormalige Comptroller and Auditor General van England:

„I am a parliamentary officer whose duty it is not only to certify to the correctness of the accounts as rendered, but, further, I am directed to report to Parliament. As regards reporting, I conceive I have something of a free hand. There are some points which I am obviously to report - such as any excess over a grant of Parliament, any clear irregularity, and so forth; but I have also a duty to report on the accounts, and availing myself of that opportunity I think it my duty to report anything which in my judgment, falling within my proper functions, it concerns the House of Commons to know. In the first instance, my object is to report in such a way as to assist the House of Commons in making its way through what may be a very bulky volume of accounts; but beyond that I do not feel myself debarred from calling attention to anything which has occurred in the course of my audit during the year which indicates loss or waste, or anything of that kind, which I think it is well that Parliament should know. Of course in doing so, I have to act with great care and discretion. It is not for me to criticise administrative action as such; the departments are responsible for their own action as regards general administration; but if I find the result of administrative action has been a loss or a wastefulness of public money, then I think it is not going beyond my duty of reporting, as an officer of the House of Commons, if I call specific attention to matters of that kind, even though the account itself would not disclose the facts ... Even if an account were in perfect order, I would in practice call the attention of Parliament to any instance of waste or extravagance.“ (Aangehaal by Durell, A.J.V., op. cit., p. 190).

finansiële masjinerie van die Staat sowel as beginsel- en oordeelsfoute wat in die finansiële administrasie voorkom, aan die kaak gestel. Oor die modus operandi van verslaggewing aan die Parlement, merk Scrutator die volgende op:

"He exercises his powers with caution and discretion and as a procurator veritatis he is concerned with recording the facts as accurately and impartially as possible, leaving it to Parliament, after enquiry through the Select Committee on Public Accounts ... to draw the inferences from or to arrive at the conclusions on the facts, to throw the light of publicity on any irregularity and its consequences and to censure those responsible should condemnation be merited."¹⁾

(c) Vorm van die Kontroleur en Ouditeur-generaal se verslag.

Die verslag van die Kontroleur en Ouditeur-generaal bestaan uit drie dele. Deel 1 staan as die algemene verslag bekend en bestaan hoofsaaklik uit n aantal samevattende paragrawe wat oorsigtelik van die finansiële administrasie gedurende die betrokke boekjaar is, toegelig met finansiële en ander tersaaklike statistiek.²⁾ Die finansierekeninge

verskyn.../

1) Vgl. Scrutator, op. cit., p. 371.

2) Die inhoud van hierdie deel van die verslag vir 1960/61 het besonderhede en kommentaar oor die volgende aangeleenthede verstrek: aanwending van die inkomsteorskot op 31 Maart 1961; wetlike appropriasies; dubbele voorsiening vir uitgawes; ongemagtigde uitgawes; verduisterings en ander onreëlmatighede; verliese gely; kwytskeldings, terugbetalings en betalings uit gracie of guns; veranderings van kontrakte; vrystellings en afwykings van normale tenderprosedure; staatsvoorrade; koste van desimalisasie; uitgawe i.v.m. die Uniefees; vername en ander besoekers in Suid-Afrika; internasionale konferensies in Suid-Afrika gehou; uitgawes van kommissies en spesiale departementele komitees; reis- en verblyfkoste van beamptes en ander persone wat op amptelike besoek in die buiteland was; reiskonsessies aan kinders van amptenare wat in die buiteland diens doen; vermindering van huurgelde ten opsigte van amptelike wonings in afgeleë gebiede; finansiële waarborge deur die Regering ten laste van die Gekonsolideerde Inkomstefonds; goud- en buitelandse betaalmiddelerekening; die Gekonsolideerde Inkomstefonds; die Leningsrekening; leningsbevoegdhede van die Regering; finansierings van tydelike tekorte op die Inkomste- en Leningsrekening; tydelike belegging van skatkissaldo; staatskuld met n beskouing van produktiewe en onproduktiewe skuld, bydraes uit inkomste tot delging van skuld, domicilium van skuld, skuld gemaak en terugbetaal, langtermyn- en korttermynskuld; koste van lenings; verliese aan rente op lenings en voorskotte; ekstra besoldiging; geskenke aan en deur die staat.

verskyn ook in hierdie deel. Deel ll van die verslag behels hoofsaaklik die appropriasierekeninge (Inkomste- en Leningsposte, die Bantoeonderwysbegrotingsposte en die wetlik vasgestelde appropriasies) en verslag van die Kontroleur en Ouditeur-generaal oor elk. Deel lll handel met diverse rekenings.¹⁾

(d) Sertifikaat van die Kontroleur en Ouditeur-generaal.

Soos reeds vermeld, rus daar 'n wetlike verpligting op die Kontroleur en Ouditeur-generaal om 'n sertifikaat oor die rekeninge wat deur hom geouditeer is, te verstrek. Die besondere waarde wat aan hierdie sertifikaat geheg word, blyk uit die bepaling dat slegs die Kontroleur en Ouditeur-generaal self of iemand wat wetlik deur die Staatspresident aangestel is om as Kontroleur en Ouditeur-generaal waar te heem, dit mag verstrek.²⁾

Die vorm van die betrokke sertifikaat word nie by wet voorgeskryf nie en die Kontroleur en Ouditeur-generaal be-

paal../

- 1) Rekeninge en state van die volgende instansies ressorteer in hierdie kategorie: Akasiaparkbeheerraad; Bewaarder van Vyandseiendom; Bretton Woods-ooreenkomste; Buitelandse Verkrygingsfonds; Desimalisasieraad; Distriksraad, Glen Grey; Fondse vir die Skadeloosstelling van Werksmense; Groepsgebiedeontwikkelingsraad; Land- en Landboubank; Landbankpensioenfonds; Nasionale Behuisingsfonds; Nasionale Padfonds; Pensioen- en Voorsorgfondse; Plaaslike Bantoeerade; Pneumokoniose-raad; Posspaarbank; Raad van Kuratore vir Nasionale Parke (met 'n afsonderlike fonds vir personeelpensioen); Raad vir die herbevestiging van Bantoes; Raad vir die Strandgebied, Kaapstad; Staat-skuldkommissaris; Stamheffings en Trustrekenings; Suid-Afrikaanse Toeristekorporasie; Transkeise Gebiedsowerheid, Streeks- en Distriksowerhede, Uniefees, 1960; Unieleningssertifikate; Uitvoerkrediet-herversekeringsfonds; Voogdyfondse; Werkloosheidsversekeringsfonds of Wetenskaplike en Nywerheidsnavorsingsraad.

Benewens die verslag waarna hierbo verwys is en dié oor die rekening van die Suid-Afrikaanse Spoorweë en Havens, word afsonderlike verslae uitgebring oor die rekeninge van elk van die Landboubeheerrade wat ingevolge die Bemerkingswet, 1937, ingestel is.

2) Vgl. Skatkis- en Ouditwet, 1956, Arts. 6 en 9.

paal, in oorleg met die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge hoe dit sal lui.¹⁾ Die sertifikaat wat oor die rekeninge van die sentrale regering uitgereik word, is gestandaardiseer en lees soos volg:

„Die rekenings wat in ... my verslag gepubliseer is en wat ek ingevolge die Skatkis- en Ouditwet, 1956, moet ouditeer, is nagesien en ek sertifiseer, uit hoofde van my ouditering, dat, volgens my mening en behoudens die opmerkings in hierdie verslag, die rekenings juis is.“²⁾

(e) Spesiale verslaggewing deur die Kontroleur en Ouditeur-generaal.

Tot dusver was die bespreking tot die gewone jaarlikse verslae van die Kontroleur en Ouditeur-generaal beperk. Feit is egter dat hy ook „te eniger tyd as dit vir hom wenslik blyk, n spesiale verslag oor enige aangeleentheid wat in verband staan met sy bevoegdhede en pligte ... aan die Minister kan deurstuur vir voorlegging aan beide Huise van die Parlement.“³⁾ Die voorskrifte wat vir voorlegging van die gewone verslae geld, is ook op die spesiale verslae van toepassing.

Dit wil voorkom asof hierdie maatreël geskep is slegs om sake onder die aandag van die Parlement te bring wat so dringend is dat dit nie agterweë gehou kan word tot tyd en wyl die gewone verslag voorgelê word nie.⁴⁾

BEVOEGDHEDE.../

1) Vgl. bv. 5 V., 1923, b.11 en G.K. 1/1923, p. 61 (vraag 353) en Verslag vir 1961/1962 (R.P. 51/1962).

2) Vgl. bv. R.P. 8/1961, paragraaf 2.

3) Vgl. Skatkis- en Ouditwet, 1956, Art. 39(1).

4) n Spesiale verslag is in 1915 deur die Kontroleur en Ouditeur-generaal ingedien na aanleiding daarvan dat die Tesourie meer geld geleen het as waarvoor hy leningsbevoegdhede gehad het en die geld wat hy aldus geleen het, nie tot krediet van die Skatkisrekening geplaas het nie. Hierdie geld is geleen vir onderdrukking van die rebellie en was nie deur die Parlement of by wyse van n Spesiale Volmag van die Goewerneur-generaal gemagtig nie. Die Regering moes van dié oortreding gevrywaar word. (Vgl. U.G. 12/1915; 1 V., 1915 en Wet Nr. 18 van 1915.)

BEVOEGDHEDE VAN DIE KONTROLEUR EN OUDITEUR-GENERAAL.

Algemeen.

Om sy belangrike pligte uit te voer, word die Kontroleur en Ouditeur-generaal met besondere magte bekleed. Hierdie bevoegdheede kan in twee groepe ingedeel word. Ten eerste word die reg van toegang tot alle inligting wat vir die uitvoering van die Kontroleur en Ouditeur-generaal se pligte nodig is aan hom toegesê en, ten tweede, moet hy finansiële onreëlmatighede aan die kaak stel deur vergoedingsvorderings op te lê.

Toegang tot inligtingsbronne.

Die Kontroleur en Ouditeur-generaal en enige ander persoon wat hy magtig om namens hom op te tree, het toegang tot „alle aantekeninge, boeke, bewysstukke, dokument, kontant, seëls, sekuriteite of voorrade" wat in besit is van enige persoon in diens van die Republiek. Hierbenewens mag hy sonder dat hy daarvoor hoef te betaal, uittreksels „uit enige boek, dokument of aantekening in enige staatskantoor" laat maak.¹⁾ Hy kan mense in diens van die Staat ook aansê om persoonlik voor hom te verskyn op 'n tyd en plek deur hom bepaal en ook om „al die aantekeninge, boeke bewysstukke, dokumente, kontant, seëls, sekuriteite, of voorrade" wat in die besit van so 'n persoon is, aan hom voor te lê indien hy dit vir die uitoefening van sy pligte nodig ag.²⁾ Hy kan ook enigiemand anders ondervra en verklarings onder eed of bevestiging afneem „aangaande ... alle sake en dinge hoege-naamd wat nodig is vir die behoorlike uitvoering en uitoefening van die pligte en bevoegdheede waarmee hy belas en bekleed is."³⁾

Vergoedingsvordering./

1) Vgl. Skatkis- en Ouditwet, 1956, Art. 13 (b).

2) Ibid., Art. 13 (a).

3) Ibid., Art. 13 (c).

Vergoedingsvordering.

Indien n persoon wat in diens van die Staat „was of is“ nalaat om gelde wat hy vir die Staat moes invorder, te in; staatsgelde foutief of sonder behoorlike staving betaal het; verantwoordelik is of was vir n tekort in of vernietiging van of skade aan staatsgeld, seëls, sekuriteite, voorrade, of ander eiendom van die Staat; of nagelaat het om n bepaalde plig uit te voer as gevolg waarvan die Staat verlies gely het, kan die Kontroleur en Ouditeur-generaal n vergoedingsvordering teen hom instel vir die skade wat die Staat gely het, „of vir sodanige kleiner bedrag of waarde as wat hy in die omstandighede goedvind.“ Alvorens n vergoedingsvordering teen so n persoon ingestel kan word, moet hy egter die geleentheid gebied word om sy handelswyse binne n bepaalde tydperk deur die Kontroleur en Ouditeur-generaal gespesifiseer te verduidelik.¹⁾

Die Tesourie moet van n vergoedingsvordering wat ingestel is kennis ontvang en die Tesourie is ook verantwoordelik vir die verhaal van die betrokke bedrae.²⁾ Die bedrag van n vergoedingsvordering is n wetlike skuld³⁾ en die persoon wat dit verskuldig is, kan daarvoor deur die Minister
----- van.. /

1) Vgl. Skatkis- en Ouditwet, 1956, Art. 14 (1). Die woorde „of vir sodanige kleiner bedrag of waarde as wat hy in die omstandighede goedvind“ is in die oorspronklike bepaling ingevoeg deur Wet Nr. 37 van 1958, Art. 16. Verwysende na die judisiële karakter van die betrokke ondersoek, haal Scrutator die volgende sienswyse van n voormalige Appèlregter daaroor aan:

„Whenever ... Parliament provides that an official or his substitute is required to make an enquiry which will affect a third party, and which will require him to pay money into the Treasury, Parliament implies that the enquiry will be made according to the dictates of natural justice. The enquiry need not be clothed with the same formalities as a judicial proceeding; it may be wholly informal, but whatsoever form it may take it must be honest, and the party who is to be mulcted must be able to lay his case before the person conducting the enquiry.“ (Op. cit. p. 373.)

2) Vgl. Skatkis- en Ouditwet, 1956, Art. 15.

3) Ibid., Art. 14 (3).

van Finansies in 'n geregshof aangespreek word.¹⁾

Behalwe dat die Kontroleur en Ouditeur-generaal self 'n vergoedingsvordering kan terugtrek,²⁾ word daar ook bepaalde regs-middele aan 'n persoon teen wie so 'n vordering ingestel is en wat daarvoor gegrief is, verskaf. Dit behels 'n appèl na die Minister van Finansies, of, in die alternatief, appèl na 'n geregshof. 'n Beroep op enigeen van hierdie instansies moet binne een maand nadat die persoon deur die Kontroleur en Ouditeur-generaal van die vergoedingsvordering in kennis gestel is, aangebring gemaak word. Sowel die Minister as 'n geregshof word egter met die bevoegdheid beklee om die voorgeskrewe tydperk te verleng en albei kan 'n vergoedingsvordering in geheel of gedeeltelik ter syde stel.³⁾ Alle vergoedingsvorderings wat in die loop van 'n boekjaar kwytskel is, moet deur die Kontroleur en Ouditeur-generaal in sy jaarverslag aan die Parlement gerapporteer word.⁴⁾

Gewys moet word daarop dat vergoedingsvorderings wat deur die Kontroleur en Ouditeur-generaal ingestel word, nie sonder meer deur die Minister van Finansies ter syde gestel kan word nie. So 'n neiging het blykbaar in die jare twintig ontstaan en die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge het hom sterk daarteen uitgespreek. Onder meer is besluit dat vergoedingsvorderings nie ter syde gestel moet word nie „save on very substantial and justifiable grounds.“⁵⁾

Teen die agtergrond van die voorgaande kan die proses

waarvolgens.../

1) Ibid., Art. 16.

2) Ibid., Art. 17.

3) Ibid., Art. 18.

4) Ibid., Art. 40 (b).

5) Vgl. 3 R., 1918, r.10 en 2 V., 1920, b.14.

waarvolgens n vergoedingsvordering gehef word, opsommend beskryf word as n eenvoudige vorm van judisiële ondersoek waardeur die feite wat op n saak betrekking het, versamel word, verantwoordelikheid vir die ongerymdheid vasgestel en n vordering ter herstel van die skade bepaal word. Die doel van vergoedingsvorderings is om die finansiële belange van die Staat te beskerm en om hierdie rede is die instel van sodanige vorderings n natuurlike plig van die Kontroleur en Ouditeur-generaal.

OPSOMMING.

Gladstone het die volgende beweer:

"It is undoubtedly the business of the House of Commons to be responsible, not only for the inception of all public expenditure, but also to follow money raised by taxation until the last farthing is accounted for." 1)

Om uitvoering te gee aan die verpligting waarvan in die bostaande aanhaling melding gemaak word, moet die Parlement ex post facto beheer oor die besteding van staatsgeld uitoefen. Sodanige beheer word bewerkstellig deur ouditering van die rekeninge waardeur die besteding van staatsgeld verantwoord word. Die Kontroleur en Ouditeur-generaal onderneem hierdie funksie en rapporteer sy bevindinge aan die Parlement.

Die beheer wat die Kontroleur en Ouditeur-generaal namens die Parlement uitoefen kan slegs doeltreffend wees indien hierdie beampte onafhanklik van die Uitvoerende Gesag staan. Die Skatkis- en Ouditwet, 1956, bevat gevolglik bepalings waardeur hierdie onafhanklikheid beskerm word. Die Kontroleur en Ouditeur-generaal kan, byvoorbeeld, slegs op versoek of met goedkeuring van albei die Huise van die Parlement ontslaan word. Hierbenewens mag hy ook geen ander winsgewende betrekking aanvaar nie.

Die.../

1) Aangehaal by Young, Hilton, op. cit., p. 148.

Die Kontroleur en Ouditeur-generaal word bygestaan deur 'n Assistent-Kontroleur en Ouditeur-generaal. Laasgenoemde geniet nie dieselfde beskerming as die Kontroleur en Ouditeur-generaal nie en hy mag nie rekeninge vir die Parlement sertifiseer nie.

Die personeel van die Kontroleur en Ouditeur-generaal is staatsamptenare wie se diensvoorwaardes deur die Staatsdienswet, 1957, gereël word. Die Kontroleur en Ouditeur-generaal beheer sy personeel onderworpe aan die Minister van Finansies.

Die pligte van die Kontroleur en Ouditeur-generaal ten opsigte van beheer oor die besteding van staatsgeld kan in drie groepe ingedeel word. Ten eerste moet hy die rekeninge ondersoek en ouditeer; ten tweede moet hy sy bevindinge aan die Parlement rapporteer; en, ten derde, moet hy vergoedingsvorderings oplê.

Die ouditering van die rekeninge behels 'n rekeningkundige audit, 'n magtigings audit en 'n appropriasieaudit.

Die Kontroleur en Ouditeur-generaal se verslag aan die Parlement word deur tussenkoms van die Minister van Finansies aan albei Huise van die Parlement voorgelê. Die verslag handel oor min of meer enige aangeleentheid wat die Kontroleur en Ouditeur-generaal meen onder die aandag van die Parlement behoort gebring te word.

1 Vergoedingsvordering is 'n strafmaatregel en word opgelê wanneer 'n beampte die Staat skade berokken as gevolg van nalatige of dergelike handelingswyse. 'n Vergoedingsvordering is afdwingbaar in 'n geregshof. Die Minister van Finansies of 'n geregshof kan so 'n vordering egter tersyde stel. Sulke tersydestelling word deur die Kontroleur en Ouditeur-generaal aan die Parlement gerapporteer.

Om.../

Om sy pligte te kan uitvoer, word die Kontroleur en Ouditeur-generaal met belangrike bevoegdhede bekleed. Hy, of iemand wat behoorlik deur hom gemagtig is, het toegang tot alle inligting wat vir die uitvoering van sy pligte nodig is. Hierbenewens kan hy ook persone aansê om voor hom te verskyn om getuienis af te lê.

Teen die agtergrond van die bostaande is dit begryplik waarom daar soms na die Kontroleur en Ouditeur-generaal as „die waghond van die Parlement" verwys word. Chubb noem die beampte „the source of information for Parliament and an officer with a solemn duty." 1)

1) Chubb, Basil, op. cit., p. 61.

HOOFSTUK 5.

DIE GEKOSE KOMITEE OOR OPENBARE REKENINGE.

INLEIDING.

Nadat die appropriasie- en die finansierekeninge en die verslag van die Kontroleur en Ouditeurgeneraal daaroor in die Parlement ter tafel gelê is, is dit die funksie van hoofsaaklik die Volksraad as hoogste gesag oor die staatsfinansies om gerapporteerde ongerymdhede te ondersoek en ~~die~~ die nodige stappe te besluit. Melding is reeds daarvan gemaak dat die Volksraad egter nie self oor die tyd beskik om so 'n ondersoek te onderneem nie. Daarbenewens is so 'n veelledige liggaam ook nie geskik om ondersoek in te stel na die feite van 'n gespesialiseerde area soos die finansiële administrasie nie. Dit is gevolglik gebruiklik dat die genoemde rekeninge en die verslag van die Kontroleur en Ouditeurgeneraal na 'n komitee van die Volksraad wat as die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge bekend staan, verwys word. Hierdie Komitee ondersoek die betrokke stukke namens die Volksraad en doen aan laasgenoemde verslag oor sy bevindinge.

AANSTELLING VAN DIE KOMITEE.

Die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge is 'n sessiekomitee van die Volksraad. Hierdie komitees word gereeld jaarliks aan die begin van elke parlementêre sitting kragtens besluit van die Volksraad aangestel.¹⁾ 'n Voorstel vir die aanstelling van so 'n komitee is onderhewig aan die normale parlementêre reëls van debat. Hierdie geleentheid word soms gebruik om 'n komitee te kritiseer.²⁾

SAME-.../

1) Vir insiggewende besonderhede oor sessiekomitees van die Volksraad, kyk Kilpin. R., op. cit., pp. 127/139.

2) Vgl. bv. House of Assembly Debates, 1914, kol. 195/198 en 1944, kol. 18/48 vir besprekings oor die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge.

SAMESTELLING VAN DIE KOMITEE.

Tensy by die aanstelling van 'n gekose komitee anders besluit is, bepaal die Gekose Komitee oor die Reglement van Orde¹⁾ hoeveel en watter lede van die Volksraad in 'n sessiekomitee sal dien. Die Komitee oor die Reglement van Orde vergader vir hierdie doel binne drie sittingsdae nadat die Volksraad die aanstelling van 'n sessiekomitee goedgekeur het en die name van lede wat die Komitee vir diens in 'n sessiekomitee nomineer, word deur die Speaker in die Volksraad aangekondig.²⁾

By die samestelling van 'n gekose komitee is dit 'n ooringing dat die lede daarvan min of meer proporsioneel verteenwoordigend van die partypolitieke groeperinge in die Volksraad moet wees. Gekose komitees is egter nie veronderstel om partypolitieke belange te dien nie.³⁾

Ten opsigte van lidmaatskap van die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge word kontinuïteit nagestreef. Dit is gebruiklik om, sover omstandighede dit toelaat, jaar na jaar
----- dieselfde../

1) Die Komitee word ingevolge Art. 13 van die Reglement van Orde van die Volksraad aangestel onder voorsitterskap van die Speaker.

2) Ibid., Art. 231.

3) Die volgende woorde van prof. Redlich, gevierde skrywer oor die prosedure van die "House of Commons" is in dié verband in die Volksraad aangehaal:

"The nature of these committees of investigation as described, leads to their composition being as a rule independent of political interests and of party considerations. The work of the committees is, almost invariably, concerned with the determination of questions of fact, or with the formation of definite, possibly of even contradictory, views and judgments based upon facts and the opinions of experts. As a rule, therefore, the dividing lines in a select committee are drawn with reference to the particular matter in hand; mere political party fights seldom occur there. They are not intended to serve the ends of party tactics, but to be of real assistance to the work of the House." (House of Assembly Debates, 1931/2, kol. 533.)

dieselfde lede vir diens in die Komitee te nomineer. Dit bring mee dat lede mettertyd vertroutheid met die besondere werksaamhede ontwikkel wat die waarde van hulle kritiek en aanbevelings verhoog.¹⁾

Daar dien gewoonlik sowat 20 lede in die Komitee. n Kworum van die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge bestaan uit vyf lede. Vir die afneem van getuienis kan drie lede (met inbegrip van die Voorsitter) n kworum uitmaak indien dit die goedkeuring van aldrie wegdra. Die Komitee kan egter nie beraadslaag tensy die vasgestelde kworum teenwoordig is nie.²⁾

n Sessiekomitee kies een van sy lede tot voorsitter.³⁾ Tot 1913 was dit gebruiklik om die Minister van Finansies as Voorsitter van die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge aan te stel; sedertdien is egter met hierdie reëling weggedoen, alhoewel die Minister tot 1939 nog gereeld sitting in die Komitee gehad het.

Reeds met die instelling van die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge is argumente ten gunste van en teen die gebruik om die Minister van Finansies as Voorsitter van die Komitee aan te stel, aangevoer. Ter regverdiging vir hierdie reëling is aangevoer dat die Minister oor inligting beskik waartoe n gewone lid nie toegang het nie. Om hierdie rede kan die Minister baie sake opklaar en in perspektief

plaas.../

1) Lord Campion merk die volgende in hierdie verband op:

„Permanent committees, composed of Members of various parties, tends somewhat towards compromise, to the cooling down of Party spirit; such a committee develops something of a corporate sense, and its members become inclined to defend conclusions thrashed out in common against at any rate the more ignorant party objections that may be raised in the Chamber.”
(Campion et. al., op. cit., p. 34.)

2) Reglement van Orde van die Volksraad, Art. 238 (1).

3) Ibid., Art. 239.

plaas wat andersins lang bespreking sou uitgelok het.¹⁾ Hierteenoor moet egter nie uit die oog verloor word nie dat die Komitee die handelswyse van die Uitvoerende Gesag met betrekking tot geapproprieerde gelde moet ondersoek en desnoods kritiseer. Die Minister van Finansies se voorsitterskap van die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge kom derhalwe daarop neer dat hy regter oor sy eie optrede is. Dit wil dus in die grond voorkom asof die beste reëling is dat die Minister van Finansies nie in die Komitee dien nie, in elk geval nie as Voorsitter nie. Ook moet daarop gewys word dat die Tesourie geleentheid gegun word om kommentaar oor die bevindings en aanbevelings van die Komitee te lewer en ook in die lig hiervan is dit belangrik dat die Minister van Finansies ongekomplimiteerd teenoor die Komitee sal wees.

Dit is gebruiklik om kontinuïteit in die voorsitterskap van die Komitee te handhaaf. Hierdie gebruik beoog klaarblyklik om voldoende ervaring en kennis van die werkgebied van die Komitee ook by die Voorsitter tuis te bring. Met inagneming van die gespesialiseerde aard van die betrokke werksaamhede en die prosedure en beginsels wat daarby betrokke is, is dit noodwendig 'n belangrike oorweging.

BEHEER DEUR DIE KOMITEE.

Algemeen.

Die aanstelling van die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge gaan nie met enige besondere opdragte gepaard nie. Hierdeur word verseker dat daar nie beperkinge op die Komitee gelê word wat noodsaaklike ontwikkeling en aanpassing kan strem nie. Binne die raamwerk van sy bevoegdhede word die werksaamhede van die Komitee op empiriese.../

1) Vgl. House of Assembly Debates, 1910/11, kol. 187.

riese wyse uitgebou.¹⁾

Om die werking van die Komitee na ware te begryp, is dit derhalwe nodig om aandag aan sy bevoegdhede te skenk.

Bevoegdhede van die Komitee.

(a) Sy opdrag.

Soos wat die geval met enige gekose komitee van die Volksraad is, beskik ook die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge oor slegs daardie bevoegdhede waarmee hy spesifiek deur die Raad beklee word.²⁾ Die Komitee onder bespreking mag slegs getuienis afneem en stukke vorder.

----- Enige.../

1) Die Voorsitter van die Komitee het die saak soos volg toegelig:

„Die Komitee op Openbare Rekenings word, sonder dat enige bepaalde funksies aan hom opgedra is, benoem, maar in Engeland word die Komitee benoem vir die ondersoek van rekenings wat die aanwending toon van die bedrae wat die Parlement toegeken het tot dekking van openbare uitgawes.

Aangesien deur gewoonte en gebruik sy funksies aanmerklik uitgebreider geword is dan dié wat te kenne gegee word deur die bogenoemde eenvoudige opdrag, dink ek nie dit is my plig om as Voorsitter die grense van die bevoegdhede en funksies van die Komitee bepaald vas te stel nie, aangesien dit die ongewenste gevolg sou kan hê om die verder en waarskynlik noodsaaklik uitbreiding daarvan te beperk.

Dit is egter my plig om te sorg dat, met die noodsaaklik beperkte tyd waarvoor ons kan beskik, die Komitee hom alleen behoort in te laat met sake wat bepaaldelik binne sy bestek val, en oor die algemeen hom sorgvuldig behoort te onthou van die toeëiening van bevoegdhede wat hy nie wettig besit nie en wat hy nie behoortlik sou kan gebruik nie.

Deur sodanige beperkings word die belangrikheid en waarde van sy werk binne die erkende gebied verhoog omdat al sy pogings daarop gekonsentreer, en groter gewig aan sy besluite geheg word.

Oor sulke sake kan alleen beslis word namate hulle voorkom en wanneer op enige tyd n punt te berde gebring word waarvoor ons na my oordeel nie bevoeg is om n aanbeveling aan die Goewerment te doen nie, sal ek dit my plig ag om dit nie te veroorloof nie." (Vgl. G.K., 1927, p. xlii).

2) Kilpin merk in dié verband die volgende op:

„A Select Committee is the servant of the House and cannot go beyond what the House has ordered it to do any more than a servant can lawfully go beyond the instructions of his master." (Kilpin, Ralph, op. cit., p. 127).

Enige verdere bevoegdheede hang af van die aard en omvang van die stukke wat deur die Volksraad na hom vir ondersoek en verslag verwys word en die Komitee kan nie versoek dat sake vir sy aandag deurgestuur word wat nie betrekking het op aangeleenthede wat reeds na hom verwys is nie.¹⁾

(b) Die Komitee en beleid.

Die Komitee weerhou homself „aan enige poging om kwessies van die algemene beleid van die Regering te ondersoek of opnuut daarop in te gaan aangesien sulke sake eerder in die Raad behandel behoort te word deur middel van debat of deur vrae aan die verantwoordelike Ministers.“²⁾

Indien die Komitee hom sou inmeng met die beleid waarvoor uitgawes gestem is, sou daardie beleid bespreek moet word. So n bespreking moet noodwendig partypolitieke oorwegings in die gedrang bring. Sulke oorwegings val buite die gebied van die werksaamhede van die Komitee, naamlik sake van rekeninge en ouditering.³⁾ Soos reeds verduidelik, is daar voldoende geleentheid om beleidsvraagstukke in die Begrotingsdebat, die Begrotingskomitee en in die tweede en derde lesingsstadia van die Begrotingswetsontwerpe uit te pluus.

Scrutator.../

1) Vgl. G.K. 1/1927, bylaag D. Hierdie standpunt is ook in 1938 gehandhaaf. n Lid van die Komitee wou weet of doeltreffendheid in die staatsdiens in belang van tweetaligheid opgeoffer word, waarop die Voorsitter beslis het dat die vraag op die bevorderingswyse in die staatsdiens betrekking het en aangesien hierdie aangeleentheid nie vermeld is in die verslag van die Kontroleur en Ouditeur-generaal of enige ander dokument wat na die Komitee verwys is nie, die vraag buite orde was. (Vgl. G.K. 1/1938, p. xlviii). Hierdie beslissing is deur die Speaker van die Volksraad bevestig. (Vgl. Ibid., p. li.)

2) Vgl. G.K. 1A/1946, p. lxxi.

3) Vgl. Chubb, Basil, op. cit., p. 195, waar na die Engelse Gekose Komitee oor Openbare Rekening as „a Committee of judges ... putting aside for the time all party considerations“ verwys word.

Scrutator wys daarop dat dit wel binne die bevoegdheid van die Komitee is om kommentaar oor die finansiële gevolge van die Regering se beleid te lewer. Hierbenewens beweer hy -

"... there is a duty on the Committee to satisfy itself that the money transactions involved are covered by the sanction of Parliament and that the true financial implications of that policy are known to the House. If it considers that such is not the case the Committee should bring the question of principle to the notice of the House with a view to safeguarding in that¹⁾ respect the sovereignty of Parliament."

Uit die voorafgaande is dit ten minste duidelik dat dit vir die Komitee geensins so maklik is om te bepaal presies waar beleid begin en eindig nie; dit wil gevolglik voorkom asof die praktiese verwesenliking van die beginsel waarvolgens die Komitee hom nie met beleid as sodanig inmeng nie, hoofsaaklik 'n kwessie van goeie voorsitterskap is.

(c) Die Komitee en administrasie.

Die Komitee weerhou hom ook „sover moontlik" van „inmenging in metodes van administrasie tensy hy gegronde redes het om growwe misbruike in die bestuur van die staatsfinansies te vermoed."²⁾

Hierbo is reeds daarop gewys dat administratiewe vraagstukke van so'n aard is dat diegene wat regstreeks daarby betrokke is, meesal die beste kan besluit wat die korrekte optrede in bepaalde omstandighede is. Om hierdie rede kan die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge nie sonder meer in die organisatoriese en funksionele reëlings van die staatsdiens inmeng nie.

----- Gewoonlik../

1) Op. cit., p. 465.

2) Vgl. G.K. 1A/1946, p. lxxi.

Gewoonlik dui die Komitee slegs n swakheid in die administratiewe stelsel aan en spreek dan die hoop uit dat dit reggestel sal word of dat stappe gedoen sal word om n herhaling daarvan te voorkom.¹⁾

n Aangeleentheid wat aan die probleem onder bespreking verwant is, is dat die Komitee oor geen uitvoerende bevoegdhede beskik nie en hy kan geen bevinding op die uitvoerende eenhede afdwing of enige vorm van direkte beheer oor daardie eenhede uitoefen nie. Die waarde en moontlike inslag van sy aanbevelings lê gevolglik slegs in die moontlike gevolge daarvan, dit wil sê aksie wat die aanbevelings kan uitlok aan die kant van die Volksraad en die Tesourie of die uitwerking van die publisiteit wat daaraan verleen word.²⁾

Die kwessie van uitvoerende bevoegdhede vir die Komitee is deur n voormalige Minister van Finansies in die Volksraad beredeneer en hy het daarop gewys dat sodanige bevoegdhede inderdaad in stryd met die Grondwet sou wees. Die Grondwet erken, by implikasie, die leerstuk van die skeiding van die magte soos bewys deur die feit dat afsonderlike hoofstukke gewy word aan die Uitvoerende, die Wetgewende en die Regspreekende Gesag. Indien die Parlement of n parlementêre komitee met uitvoerende bevoegdhede bekleed sou word, sou dit inbreuk maak op die werksaamhede wat deur die Grondwet aan die Uitvoerende Gesag opgedra word.³⁾ Die verwesening.../

- 1) Daar is baie sulke voorbeelde waarvan dié vervat in 4 V., 1952, b.9; 5 V., 1955, b.2; 3 V., 1959, b.7 en 3 V., 1960, b.2 tiperend is.
- 2) Daar moet natuurlik deurgaans in gedagte gehou word dat die Kontroleur en Ouditeur-generaal, die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge en die Tesourie almal dieselfde doelwit nastreef, nl. om finansiële reëlmaat te bewerkstellig; hulle vul mekaar derhalwe aan en waar die bevoegdheid van die een ophou, gaan die ander voort. Dit is dan ook deurgaans die geval dat die Tesourie baie positief reageer op wanpraktyke wat deur die Komitee met die bystand van die Kontroleur en Ouditeur-generaal uitgewys word.
- 3) Vgl. Debate van die Volksraad, 1937, kol. 47/48.

liking van parlementêre beheer lê in die verantwoordelikheid van die Kabinet teenoor die Parlement en die komitee van laasgenoemde kan hoogstens werktuie wees wat help verseker dat hierdie verantwoordelikheid afgedwing word.

Werkzaamhede van die Komitee.

Teen die agtergrond van die bogenoemde algemene grondslae waarvolgens die Komitee te werk gaan, kan vervolgens aandag geskenk word aan sy meer spesifieke werkzaamhede.

Volgens 'n verklaring van die Komitee in 1925 beskou hy dit as sy hooftfunksie „to traverse the public accounts of the Union in the light of the Controller and Auditor General's report and to deal with all matters specifically referred to it by Parliament.”¹⁾ Vir die vervulling van hierdie funksie moet die Komitee „hoofsaaklik sy ondersoek daarop toespits om homself daarvan te vergewis dat die geld wat deur die Parlement bewillig is, aangewend is vir die doeleindes waarvoor dit beskikbaar gestel is en dat dit met behoorlike inagneming van besuiniging bestee is.”²⁾ Vir hierdie ondersoeke word rekenpligtige beamptes persoonlik voor die Komitee gedaag om rekenskap te gee van onreëlmatige handelswyse wat deur die Kontroleur en Ouditeur-generaal gerapporteer is.

Die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge word algemeen as die belangrikste komitee van die Volksraad beskou.³⁾ Die blote feit dat rekenpligtige beamptes aan
----- hierdie.../

1) Vgl. 3 R., 1925, r.39.

2) Vgl. G.K. 1A/1946, p. lxxi en ook getuienis van die K. & O.G. voor die Komitee op 2.6.1952 - G.K.

3) Vgl. bv. House of Assembly Debates, 1910/11, kol. 183/187; 1914, kol. 195 en 1937, kol. 18/48. Die destydse Minister van Finansies het die waarde van die Komitee vir doeltreffende finansiële administrasie in die debat in 1937 voortdurend beklemtoon en dit o.m. as „'n aanhangsel van die Skatkis om wag te hou oor die Departement” bestempel. (Ibid., 1937, kol.43.)

hierdie komitee verantwoording moet doen vir foute wat hulle gemaak het en daarbenewens ook nog daarvoor deur die Tesourie oor die kole gehaal kan word, is vir die Beampes reeds n aansporing om hulle pligte met nougesetheid uit te voer. Daar word ook oorvloedig publisiteit aan die bevindinge van die Komitee gegee en die moontlikheid is selfs nie uitgesluit nie dat wanpraktyke in die pers en selfs oor die radio onder die aandag van die publiek gebring kan word.

Uiteraard kan n onreëlmatigheid wat reeds gepleeg is, nie deur die Komitee ongedaan gemaak word nie, maar sy kritiek en die vrees vir daardie kritiek kan beslis help om wanpraktyke te verhoed.¹⁾ Iemand het die volgende hieroor opgemerk:

"There is a great deal of human nature in the world, and fear is one of the greatest helps in keeping men straight. The fear of the Public Accounts Committee, and the very searching examination that takes place there, does a great deal to keep in the path of rectitude the members of the Civil Service."²⁾

Die beheer wat die Komitee ex post facto na onwettige en onreëlmatige besteding van geld uitoefen, kan derhalwe as uiters belangrik vir parlementêre beheer oor die staatsfinansies beskou word.

Soos reeds vermeld, rapporteer die Kontroleur en Ouditeur-generaal nie slegs oor die juistheid van die onderskeie rekeninge nie, maar word prominensie ook aan aspekte soos die spaarsame aanwending van staatsgeld en die doeltreffendheid van die finansiële administrasie

verleen.../

- 1) Basil Chubb vergelyk die werksaamhede van die Komitee met n post mortem ondersoek en merk dan die volgende op - "...the fact that post mortem examination does nothing to keep the patient alive is no proof that the existence of a system of post mortem examinations does not prevent murders." (Op. cit., p. 196.)
- 2) Aangehaal by Durell, A.J.V., op. cit., p. 112.

verleen. Dit is deel van die Komitee se verantwoordelikeid om norme te ontwikkel waarvolgens hierdie aangeleenthede op 'n bevredigende wyse gereël kan word.¹⁾ Die Komitee is by uitstek geskik om sulke norme te ontwikkel omdat die hele proses van finansiële beheer in sy werksaamhede kulmineer. Hierbenewens is die Komitee in staat om verskillende standpunte te verneem en in sintese te verwerk.

In die bespreking in die vorige hoofstukke is reeds aandag geskenk aan rigsnoere wat deur die Komitee ontwikkel is vir byvoorbeeld virement, spesiale volmagte, beheer oor uitbetalings uit die Skatkisrekening en dies meer. Ook is gemeld dat die vorm van die Begroting en die begrotingswette slegs deur tussenkoms van die Komitee gewysig kan word. Die besluite van die komitee oor hierdie aangeleenthede is voldoende bewys van die belangrike bydrae wat hy tot reëlmaat en orde gelewer het. Daar kan ook met vrymoedigheid gekonstateer word dat 'n beskouing van die Komitee se besluite en van die opmerkings, standpunte en vrae van sy lede oor die afgelope halfeeu, spreek van pligsgetrouheid, integriteit en 'n eerklike strewe na wat algemeen die beste is!

PROSEDURE VAN DIE KOMITEE.

Vergaderings.

'n Gekose Komitee het volle seggenskap oor die tye van sy vergaderings. So 'n komitee mag egter nie in sitting wees op tye wanneer die Volksraad vergader nie, tensy laasgenoemde dit gelas.²⁾

Die Komitee mag ook nie sonder die toestemming van al sy lede vergader op dae waarop die Volksraad nie sit nie.³⁾

Die.../

1) Vgl. bv. getuienis van die Kontroleur en Ouditeur-generaal voor die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge op 17 Februarie 1949 - G.K. 1/1949, pp. 18/19.

2) Vgl. Reglement van Orde van die Volksraad, Art. 248.

3) Ibid.

Die werksaamhede van die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge het met verloop van tyd geweldig toegeneem en dit is teenswoordig n algemene klag dat die Komitee sukkel om sy verpligtinge met die tyd tot sy beskikking af te handel. Dit word gevolglik van tyd tot tyd nodig gevind dat hy vergader wanneer die Volksraad in sitting is.

Stemming.

Geskille in die Komitee word deur stemming beslis. Die Voorsitter het n gewone en n beraadslagende stem in die geval van n staking van stemme.¹⁾

Getuienis.

Artikels 17 en 19 van die „Machten en Priveligiën van 't Parlement Wet“ (Wet nr. 19 van 1911) verleen aan enige komitee van n Huis van die Parlement wat behoorlik daartoe gemagtig is, die bevoegdheid om persone op te roep om getuienis te lewer of stukke voor te lê. Daar is egter die belangrike voorbehoud dat lede of amptenare van een Huis nie deur n komitee van n ander Huis opgeroep mag word nie, behalwe met die toestemming van die Speaker in die geval van die Volksraad of die President waar dit gaan om lede of amptenare van die Senaat.²⁾

Die bogemelde inkorting van die bevoegdhede van gekose komitees het belangrike reperkussies vir die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge gehad en inderdaad n beperking op die uitvoering van sy werksaamhede belê, aangesien die Klerk van die Senaat - wat n rekenpligtige beampte is - toestemming geweier is om voor die Komitee te verskyn. Na aanleiding hiervan moes die Komitee aan die Volksraad rapporteer dat -

„...this.../

1) Ibid., Art. 239.

2) Ibid., Art. 6.

"... This is the only item of expenditure from the public purse into which it has been unable to enquire and to this extent it has not been able to complete the mandate entrusted to it when the report of the Controller and Auditor General was referred to it." 1)

Gekose komitees besluit self welke getuienis afgeneem sal word. As getuies verder as ses myl van die Parlementsgebou af woonagtig is, moet die Speaker se toestemming om hulle op te roep, verkry word, aangesien uitgawes daaraan verbonde is. 2)

Gekose komitees besluit self of getuienis woordeliks of in verhaaltrant genotuleer sal word - in die geval van die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge word getuienis gewoonlik woordeliks opgeteken. Getuienis wat deur 'n gekose komitee afgeneem word, moet aan die Volksraad gerapporteer word wanneer die verslag voorgelê word. 3)

Die belangrikste getuie voor die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge is die Kontroleur en Ouditeur-generaal. Hy woon alle vergaderings by in die hoedanigheid van 'n getuie, dog inderdaad is hy die spesialis-adviseur van die Komitee.

Alhoewel die funksionele veld van die Kontroleur en Ouditeur-generaal en die Komitee feitlik dieselfde is, is dit belangrik om daarop te wys dat die wyse waarop hulle te werk gaan, geheel en al verskillend is - dit kan per slot van sake geen nuttige doel dien indien die Komitee maar slegs die werk van die Kontroleur en Ouditeur-generaal.../

1) Vgl. 2 R., 1939, r. 14. Die Speaker het beslis dat die Klerk van die Senaat wel deur die Komitee versoek kan word om voor hom vir rekenpligtige doeleindes te verskyn, dog dat die toestemming van die President van die Senaat 'n vereiste is en dat hierdie toestemming geweier mag word - Vgl. 1 V., 1938, b.7 in dié verband.

2) Vgl. Reglement van Orde van die Volksraad, Art. 253 en 255 (1).

3) Ibid., Art. 242.

raal probeer herhaal nie. Dit is gevolglik gebruiklik dat die Kontroleur en Ouditeur-generaal aangeleenthede wat die aandag van die Parlement verg, in sy verslag vermeld en dat die Komitee dan verder daarop ingaan. Daar word egter van die Kontroleur en Ouditeur-generaal verwag om alle belangrike afwykings van die aanvaarde praktyke spesifiek uit te wys.¹⁾

Die Komitee gaan selektief te werk en behandel slegs daardie aspekte van die verslag wat na sy mening verdere ondersoek noodsaak. Getuienis word dan afgeneem en die Komitee beraadslaag oor die vraagstuk in die lig van die getuienis. Dit lê gevolglik voor die hand dat die gevolgtrekkings waartoe die Komitee kom, nie noodwendig ooreenhoef te stem met die standpunt van die Kontroleur en Ouditeur-generaal nie.²⁾ Hierbenewens is daar ook talle besluite van die Komitee wat nie deur die verslag van die Kontroleur en Ouditeur-generaal gefinisieer is nie.

In sy getuienis voor die Komitee lig die Kontroleur en Ouditeur-generaal die deur die Komitee uitgesoekte aspekte uit sy verslag verder toe en beredeneer die vraagstukke in die lig van die sienswyses van die ander getuies. In die vergaderings is sy rol dikwels soortgelyk aan dié van 'n aanklaer in 'n strafhof.

Ander belangrike getuies voor die Komitee is die Sekretaris van die Tesourie en die Sekretaris van Finansies.³⁾ Hulle besondere funksie is om die standpunt van ----- die.../

1) Vgl. bv. G.K. 1/1940, p. 86, vrae 435/436.

2) Vgl. bv. 3 V., 1929, b.6 en die getuienis wat daarop betrekking het; ook dié wat betrekking het op 3 V., 1940, b.11.

3) Die Departement van Finansies het twee departementshoofde, naamlik die Sekretaris van die Tesourie en die Sekretaris van Finansies. Hulle pligte word departementeel gereël. Eersgenoemde is hoofsaaklik verantwoordelik vir beheer oor uitgawe.

die Tesourie oor sake waarby hierdie instansie betrokke is, toe te lig.

Ander getuienis wat gewoonlik voor die Komitee gelewer word, is dié van die rekenpligtige beamptes.

Behalwe mondelinge getuienis word meermale ook verduidelikende memoranda aan die Komitee voorgelê.

In verband met die ondervraging van getuies is die Komitee veronderstel om hom sover moontlik te beperk tot die gebied van sy gewone funksies.¹⁾

Die Komitee beskik oor geen bevoegdhede om die voorlegging van stukke af te dwing nie. Indien beskikbaarstelling van stukke geweier word en die Komitee vind dat sy ondersoek daarsonder nie doeltreffend afgehandel kan word nie, moet hy aan die Volksraad rapporteer „en dit aan die Raad oorlaat om die saak na goeddunke te behandel.”²⁾

Dit is nie gebruikelik vir die Komitee om stukke te vorder wat gewoonlik nie deur die Volksraad aangevra sou word nie. In hierdie verband het die Speaker van die Volksraad in 1928 beslis -

„... dat gewoonlik as die Minister sê dat dokumente van konfidensiële aard is of dat dit teen die openbare belang sal wees om dit te publiseer, daar nie op 'n voorstel om dit ter Tafel te lê aangedring behoort te word nie. Die Huis moet egter finaal oordeel en kan as voldoende rede aangevoer word, besluit om 'n bevel vir voorlegging van die dokumente te gee, of sodanige ander bevel as wat goedgevind word. So 'n handelswyse sou egter op 'n voorstel van wantroue in die Regering neerkom.”³⁾

Vertroulikheid.

'n Belangrike punt van verskil tussen die prosedure van gekose komitees en dié van die Volksraad of Komitees van .../

1) Vgl. G.K. 1A/1946, p. lxxi.

2) Ibid., p. lix.

3) Vgl. Notule van die Volksraad, 1927/28, p. 821.

van die hele Huis, is dat die Volksraad en Komitees van die hele Huis publisiteit verwelkom, terwyl dit n erken- de beginsel is dat die verrigtinge en aanbevelings van gekose komitees slegs openbaar gemaak word nadat die Volksraad dit gelas het.¹⁾

Alhoewel dit nie verbode is om n saak in die Volks- raad te bespreek wat na n gekose komitee verwys is nie, word algemeen aanvaar dat so n bespreking slegs onder buitengewone omstandighede behoort plaas te vind. Die rede vir so n reëling blyk te wees om te verseker dat lede van gekose komitees objektief sal wees in hulle be- oordeling van vraagstukke en getuienis wat in komitee voor hulle gelê word.²⁾

Lede van die Huis wat nie in n gekose komitee dien nie, mag die verrigtinge daarvan bywoon, dog moet die ver- gadering verlaat wanneer die komitee beraadslaag of indien daartoe deur die Voorsitter gelas.³⁾ Persone wat nie lede van die Komitee of die Volksraad is nie mag die vergadering van n gekose komitee slegs met goedkeuring van die Voorsit- ter bywoon.⁴⁾

Verslaggewing aan die Volksraad.

Die Komitee se aanbevelings verskyn in sy verslae as „besluite“. Gewoonlik bring die Komitee meer as een ver- slag per jaar uit en spesiale verslae word ook van tyd tot tyd voorgelê oor sake wat die Komitee spesiaal onder die aandag van die Volksraad wil bring. n Verslag van die Komitee word deur die Voorsitter aan die Volksraad voor- gelê, waarna laasgenoemde enige besluit daarvoor mag neem,
----- byvoorbeeld.../

- 1) Vgl. Reglement van Orde van die Volksraad, Art. 245.
- 2) Vgl. Notule van die Volksraad, 1952, p.318 en 1953 p.317.
- 3) Vgl. Kilpin, Ralph, op. cit., p. 130.
- 4) Vgl. Reglement van Orde van die Volksraad, Art. 247.

byvoorbeeld dat die verslag aanvaar word, of onderhewig aan sekere voorwaardes aanvaar word, of na die Regering verwys word.¹⁾

Verslae van die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge word gewoonlik nie in die Volksraad bespreek nie en ernstige kritiek is in die verlede hieroor uitgespreek. Reeds in 1926 het die Komitee aanbeveel dat een dag in elke sessie opsy gesit moet word vir die bespreking van die hoofverslag van die Komitee. Hierdie beroep is verskeie kere herhaal. Die Komitee het daarop aanspraak gemaak dat sy verslae „belangrike finansiële gidse" is.²⁾

Die gebruik om verslae van die Komitee nie in die Volksraad te bespreek nie, het ook kritiek in die Raad self uitgelok en daar is te kenne gegee dat die Volksraad se versuim om die verslae te bespreek, afbreuk doen aan die waardevolle dienste wat die Komitee lewer. n Gebrek aan tyd is as een van die belangrikste redes vir hierdie versuim aangevoer. As gevolg van die omvang van die werk waarmee die Komitee belas is, gebeur dit gewoonlik dat die hoofverslag van die Komitee te laat in die sitting beskikbaar word om bespreek te word. n Eertydse Minister van Finansies het egter beklemtoon dat die gebruik om die verslae nie in die Volksraad te bespreek nie, nie beteken dat daar niks van kom nie. Die verslae word na die Kabinet vir kommentaar verwys en die Tesourie lê jaarliks antwoorde op al die Komitee se aanbevelings in die voorafgaande jaar aan die Parlement voor. Hierdie antwoorde word weer na die Komitee verwys. Die antwoorde sluit ook verslaggewing in oor die stappe wat die Regering gedoen het om uitvoering aan die besluite te gee.³⁾

Dit.../

1) Vgl. Kilpin, Ralph, op. cit., p. 134.

2) Vgl. onderskeidelik: 5 V., 1926, b.8; 4 V., 1928, b.19; 3 V., 1929, b.2 en spesiale Verslag, 1935.

3) Vgl. Debatte van die Volksraad, 1944, kol. 18/48.

Dit is sterk te betwyfel of die Volksraad se versuim om die verslae van die Komitee te bespreek, werklik so n ernstige leemte is as wat dit op die oog af wil lyk. Vanweë die hoogsgespesialiseerde aard van die Komitee se arbeidsveld is dit twyfelagtig of daar enige wesenlike bydrae gelewer kan word deur die verslae in die Volksraad te bespreek behalwe om verdere publisiteit aan die stryd teen onreëlmatighede te verleen. Feit is ook dat daar misbruik van geleenthede gemaak kan word om die bevindings van die Komitee in die Volksraad te laat bespreek. So n bespreking sal die onderskeie Ministers moontlik by die sake insleep waarvoor die rekenpligtige beamptes verantwoordelik is. Dit is ook baie waarskynlik dat die inhoud van die verslae vir partypolitieke gewin aangewend sal word, wat uiteraard verkeerd is.

Met inagneming van die bostaande oorwegings kan die huidige praktyk waarvolgens die Komitee en die Tesourie feitlik direk met mekaar onderhandel, nie as n werklike leemte beskou word nie. Hierdie reëling is in elk geval nie n bedreiging vir parlementêre beheer oor die staatsfinansies nie. Die Tesourie moet n aanbeveling van die Komitee ðf uitvoer ðf n beredeneerde antwoord verströk waarom die voorstel vir hom onaanneemlik is; daarna kan die Komitee sy aanbeveling in heroorweging neem. Indien die Komitee vir twee agtereenvolgende jare daarop aandrïng dat n aanbeveling uitgevoer moet word en die Tesourie weier steeds om gehoor te gee, word die saak vir arbitrasie aan die Volksraad voorgelê.¹⁾ Dit kom dus daarop neer dat die beheer wat die Volksraad uitoefen normaalweg passief is, maar daardie beheer kan sonder enige beperking aktief word indien omstandighede dit noodsaak.

OPSOMMING.../

1) Vgl. 4 V., 1931, b.19 en House of Assembly Debates, 1931, kol. 4961/4964.

OPSOMMING.

Die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge word kragtens besluit van die Volksraad aangestel. Die beslissing oor welke lede van die Volksraad in die Komitee sal dien, berus by die Gekose Komitee oor die Reglement van Orde. Gewoonlik word die lede van die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge so gekies dat die verskillende politieke partye min of meer proporsioneel verteenwoordig word. Dit is nie gebruikelik om lede van die Kabinet in die Komitee aan te stel nie.

Die Komitee kies self 'n voorsitter uit sy lede.

Daar word geprobeer om kontinuïteit te handhaaf sowel wat lidmaatskap as voorsitterskap van die Komitee betref.

Die werksaamhede van die Komitee word bepaal deur die aard van die stukke wat na hom deur die Volksraad verwys word. Die vernaamste plig van die Komitee is om die verslag van die Kontroleur en Ouditeur-generaal te ondersoek en aanbevelings daarvoor aan die Volksraad te doen. Gewoonlik is die Komitee se werksaamhede tot aangeleenthede van rekeninge en oudit beperk en meng hy nie sonder meer in beleids- en administratiewe aangeleenthede in nie.

Die Komitee besluit self oor die tye waarop sy vergaderings sal plaasvind, dog hy mag nie vergader wanneer die Volksraad in sitting is nie, tensy laasgenoemde dit gelas.

Geskille in die Komitee word deur stemming beslis.

Die afneem van getuienis oor aangeleenthede wat hy ondersoek, is 'n belangrike funksie van die Komitee. Die Kontroleur en Ouditeur-generaal, die Sekretaris van Finansies, die Sekretaris van die Tesourie en die rekenpligtige.../

pligtige beamptes lê gewoonlik getuienis voor die Komitee af.

Die verrigtinge en aanbevelings van die Komitee word as vertroulik behandel totdat die Volksraad gelas dat dit gepubliseer word. n Saak wat vir ondersoek na die Komitee verwys is, word, terwyl die Komitee dit ondersoek, slegs onder buitengewone omstandighede in die Volksraad bespreek.

Verslae van die Komitee word deur die Voorsitter aan die Volksraad voorgelê. Dit is nie gebruiklik dat hierdie verslae deur die Volksraad bespreek word nie. Gewoonlik word die verslae deur die Volksraad na die Regering verwys. Die Tesourie lewer kommentaar op die aanbevelings en hierdie kommentaar word weer aan die Komitee voorgelê. Indien die Tesourie en die Komitee vir twee agtereenvolgende jare nie tot n vergelyk oor n geskilpunt kan kom nie, word die aangeleentheid vir arbitrasie na die Volksraad verwys.

Die ondersoek van die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge voltooi die beheersirkel. Die hele proses van parlementêre beheer oor die staatsfinansies bereik inderdaad sy hoogtepunt in die werksaamhede van die Komitee. Hierdie Komitee kan beskou word by uitstek die werktuig te wees waardeur die Parlement sy beheer oor staatsfinansies verwerklik en in die lig hiervan kan begryp word waarom n voormalige Kontroleur en Ouditeur-generaal na die Komitee as „die speerpunt van demokrasie” verwys het.¹⁾

1) Vgl. G.K. 8/1949, p. 12.

SLOTBESKOUING.

Hierbo is daarop gewys dat alle inkomste van die Staat, met inbegrip van geld wat deur lenings bekom word, in die Gekonsolideerde Inkomstefonds gestort moet word en dat gelde in hierdie Fonds slegs deur die Parlement en volgens die voorgeskrewe prosedure vir die landsadministrasie beskikbaar gestel kan word. Die toepaslike prosedure behels die voorlegging aan die Parlement van 'n Begroting van Uitgawes; die toewysing van gelde vir gespesifiseerde doeleindes; beheer oor uitbetalings uit die Skatkisrekening; inspeksie van die finansiële administrasie en verslaggewing daarvoor aan die Parlement deur die Kontrolleur en Ouditeur-generaal en, uiteindelik, ondersoek van die Kontrolleur en Ouditeur-generaal se verslag deur die Gekose Komitee oor Openbare Rekeninge.

Die prosedure waarvolgens beheer oor die besteding van staatsgeld uitgeoefen word, besorg aan die Parlement bepaalde bevoegdhede wat onontbeerlik vir die voortbestaan van die demokratiese staatsvorm is.¹⁾ Ten eerste word verseker dat die Parlement gereeld byeen geroep word. Met die oog hierop word geld slegs vir een jaar bewillig en moet gelde wat uit die Skatkisrekening uitbetaal is dog aan die einde van die geldjaar nog nie bestee is nie, in die Skatkis teruggestort word. Ten tweede verkry die Parlement beheer oor die totale bedrag wat deur die Uitvoerende Gesag bestee sal word. Langs hierdie weg kan die Parlement dus op indirekte wyse beheer uitoefen oor die omvang van belastinge. Ten derde word die Parlement in die geleentheid gestel om beheer uit te oefen oor die doelstellings waarvoor staatsgeld bestee sal word. Die Parlement verkry dus beheer oor die beleid wat die

owerheids-l../

1) Vgl. G.K. 1/1949., pp. 8/15.

owerheidsaktiwiteite ten grondslag lê. Ten vierde word die Parlement in staat gestel om deur middel van die Ge-kose Komitee oor Openbare Rekeninge te waak oor die hand-hawing van onkreukbaarheid in verband met staatsuitgawe.

Daar kan dus tereg beweer word dat „... Parliament's prerogative of control is not a pious constitutional maxim but an important and difficult task, and above all a duty vital to the success of parliamentary government in modern times.“¹⁾

n Vraag wat teen die agtergrond van die bostaande be-antwoord moet word, is of die beheer wat die Parlement oor die staatsuitgawes uitoefen, geslaagd is.

Dit word algemeen erken dat die beheer wat die Par-lement oor die uitvoering van die Begroting uitoefen, doel-treffend is. Hierdie aspek van parlementêre beheer oor die staatsfinansies is reeds breedvoerig bespreek en dit word gevolglik daargelaat. Dit is egter nie n uitgemaakte saak dat die beheer wat uitgeoefen word in die stadium wanneer die Parlement die Uitvoerende Gesag se uitgawevoorstelle moet beoordeel, geslaagd is nie. Lord Campion is van mening dat die Parlement min beheer oor die Uitvoerende Gesag uitoefen.²⁾ n Belangrike rede hiervoor is die invloed van die ministers oor die regerende party en die feit dat hulle leierskap in die party met streng partydissipline gepaard gaan. Die ministers gee gewoonlik die toon aan in die koukus van daardie party en die koukus besluit wat die party se standpunt oor n saak in die Parlement sal wees. Daardie standpunt is gewoonlik dié van die Kabinet. Dit kom derhalwe daarop neer dat die Uitvoerende Gesag die Wetgewende Gesag inderdaad „beheer“ in plaas van andersom want ook die kritiek van die Opposi-sie maak onder sulke omstandighede nie veel indruk nie.

----- Hierbenewens.../

1) Vgl. Scrutator, op. cit., p. 460.

2) Vgl. Campion, et. al., op. cit., pp. 9/36.

Hierbenewens beskik die meeste parlamentslede gewoonlik ook nie oor genoegsame kennis om gegronde kritiek op die Uitvoerende Gesag se uitgawevoorstelle uit te oefen nie.

Uit die aard van die saak gee die bogenoemde „gebreke" in die parlementêre stelsel daartoe aanleiding dat die Parlement nie daadwerklike beheer kan uitoefen oor die doelstellings waarvoor geld aangevra word en die hoeveelheid geld wat bestee mag word nie. Nogtans kan daar beweer word dat die stelsel waarvolgens beheer oor die besteding van staatsgeld in die Republiek uitgeoefen word, aan die basiese vereistes vir sodanige beheer voldoen. Hierdie mening is op drie oorwegings gegrond. Ten eerste word die Uitvoerende Gesag verplig om alle doelstellings waarop hy geld wil bestee, openbaar te maak en te motiveer waarom dit nodig is dat die aktiwiteite onderneem word. Ten tweede word oorvloedige publisiteit aan die bespreking van die voorstelle in die Parlement verleen. Die burgers wat die geld moet voorsien, word dus nie in die duister gelaat nie en die verskillende mondstukke van die openbare mening kan ook standpunte stel. Ten derde is die Uitvoerende Gesag verplig om die besteding van staatsgeld te beperk tot die bedrae en doelstellings wat in die lig van sy motivering goedgekeur is. n

Beskouing van hierdie maatreëls bring aan die lig dat hulle omvangryke beskerming aan die burgers verleen teen tirannieke oorheersing deur die Uitvoerende Gesag.

Ten slotte dien daarop gewys te word dat die vraagstuk van beheer oor staatsuitgawes ook ander aspekte het as dié wat in hierdie verhandeling bespreek is. Daar is, ten eerste, die bedryfsekonomiese aspek. Beheer oor staatsuitgawes vereis dat goeie sakemetodes in die uitvoering van die owerheidsaktiwiteite toegepas sal word. Doeltreffende.../

1) Kyk ook Allen, C.K., op. cit., pp. 185/186.

fende personeel- en voorradebeheer, aanwending van die regte soort rekeninge, effektiewe kosteberekening en dies meer kan veel bydra tot die welslae van die beheer. Ten tweede het beheer oor staatsuitgawes ook n maatskaplike aspek. Aangesien die omvang van staatsuitgawes g grootliks bepaal word deur die behoeftes wat deur die Staat bevredig moet word, moet daar beheer uitgeoefen word oor die eise wat die burgery aan die Staat stel. Sodanige beheer is nodig om te voorkom dat die uitgawes van die Staat om fiktiewe redes uitgebrei word. Ten derde het die vraagstuk ook n opvoedkundige aspek. Volwaardige beheer oor die besteding van staatsgeld vereis dat die burgery en die beamptes van die Staat sal voldoen aan vereistes wat deur Alfred G. Buehler „an appreciation of the need for control, an understanding of the methods of control, and a determination to strive for control" genoem word.¹⁾ Hierdie oogmerke kan slegs deur voorligting aan die beamptes en die burgery bereik word. In die vierde plek het beheer oor die staatsuitgawe ook n etiese aspek wat eerlikheid en integriteit as vereistes stel.

Die uiteindelijke welslae van beheer oor die staatsuitgawes sal ook bepaal word deur die mate waarin daar voldoen word aan die vereistes wat in die bostaande paragraaf aangestip is.

1) Vgl. Buehler, A.G., op. cit., p. 187.

GERAADPLEEGDE BRONNE.I. BOEKE:

- Allen, C.K., Law and Orders (2de uitgawe, London, 1956).
- Anson, W.R., The Law and Custom of the Constitution (Oxford, 1911).
- Bastable, C.F., Public Finance (3de uitgawe, London, 1917).
- Buehler, A.G., Public Finance (New York en London, 1940).
- Burkhead, J., Government Budgeting (New York en London, 1956).
- Campion, et. al., Parliament (London, 1955).
- Chubb, B., The Control of Public Expenditure (Oxford, 1957).
- Durell, A.J.V., Parliamentary Grants (Portsmouth en London, 1917).
- Hawtrey, R.G., The Exchequer (Oxford, 1921).
- Heath, T.T., The Treasury (Oxford, 1921).
- Kilpin, R., Parliamentary Procedure in South Africa (2de uitgawe, Kaapstad en Johannesburg, 1950).
- Luce, R., Parliamentary Procedure (Boston en New York, 1922)
- Legislative Problems (Boston en New York, 1935).
- Maitland, F.W., The Constitutional History of England (Cambridge, 1941).
- May, H.J., The South African Constitution (3de uitgawe, Kaapstad en Johannesburg, 1955).
- May, T.E., Parliamentary Practice (15de uitgawe, London, 1950).
- Rogers, V.A., The Constitutional Control of Public Finance in South Africa (Durban, 1961).
- Stahl, O.G., Public Personnel Administration (4de uitgawe, New York, 1956).
- The Royal Institute of Public Administration, Budgeting in Public Authorities (London, 1959).
- Verloren van Themaat, J.P., Staatsreg (Durban, 1956).
- Willoughby, W.F., Principles of Public Administration (Washington, 1927).

Wheare, K.C., Government by Committee (Oxford, 1955).

Young, H.E., The System of National Finance (London, 1915).

2. SUID-AFRIKAANSE AMPTELIKE PUBLIKASIES:

(a) Wette:

„Zuid-Afrika Wet, 1909.”

„Financiewet, 1911” (Wet Nr. 21 van 1911).

„Machten en Privilegiën van 't Parlement Wet, 1911”
(Wet Nr. 19 van 1911).

„Algemene Leningen Konsolidatie en Wijzigings Wet,
1917” (Wet Nr. 22 van 1917).

Inkomstebelastingwet, 1962 (Wet Nr. 58 van 1962).

Senaatwet, 1955 (Wet Nr. 53 van 1955).

Skatkis- en Ouditwet, 1956 (Wet Nr. 23 van 1956).

(b) Debatte, verslae en reëls van die Volksraad:

House of Assembly Debates, 1910/11.

“ “ “ “ 1914.

“ “ “ “ 1931.

Volksraad-debatte, 1937.

Votes and Proceedings of the House of Assembly,
1927/28.

Notule van die Volksraad, 1927/28.

“ “ “ “ 1952.

“ “ “ “ 1953.

Verslae van die Gekose Komitee oor Openbare
Rekeninge, 1911 tot 1962.

Verslae oor die verrigtinge van die Gekose Komitee
oor Openbare Rekeninge, 1911 tot 1962.

Notules van die getuienis afgelê voor die Gekose
Komitee oor Openbare Rekeninge, 1911 tot 1962.

Die Reglement van Orde van die Volksraad, Deel I,
(1957).

(c) Diverse:

Verslae van die Kontroleur en Ouditeur-generaal,
1911 tot 1962.

Begrotings van Uitgawe (Skatkisrekening), 1911
tot 1962.

(d) .../

(d) Regulasies:

Finansiële Regulasies, Goewermentskennisgewing
535 van 24 Maart 1926.

3. TYDSKRIFTE:

The Commercial Law Reporter, Desember 1949.

" " " " Januarie 1950.

" " " " Februarie 1950.

" " " " Maart 1950.

" " " " April 1950.

" " " " Mei 1950.

" " " " Junie 1950.

" " " " Julie 1950.

" " " " Augustus 1950.

" " " " September, 1950.

The South African Treasurer, Julie 1959.

