

Die finansiële krisis in provinsies en munisipaliteite: Verg dit grondwetlike of politieke oplossings?

D.J. Brand

D.J. Brand: onafhanklike regsadviseur en konsultant

Opsomming

Die doel van hierdie artikel is om vanuit die staatsreg, in besonder die finansiële staatsreg, die hantering van die finansiële krisis in provinsies en munisipaliteite krities te bespreek ten einde te bepaal of die oplossings vir die probleme binne die raamwerk van die finansiële staatsreg, die politieke domein of dalk 'n kombinasie van die twee lê. Finansiële staatsreg is nog 'n nuwe begrip in Suid-Afrika en het ook raakvlakke met die ekonomie en beleidsoorwegings wat die hantering van finansiële staatsregtelike kwessies beïnvloed. Die besteding van staatsbegrotings om grondwetlike verpligtinge na te kom het ekonomiese en politieke implikasies. Hoe hanteer die finansiële staatsreg dit? Die artikel gee 'n oorsig van die inhoud van die finansiële staatsreg soos dit tot nou toe ontwikkel het en beoordeel die hantering van die finansiële krisis in die provinsies en munisipaliteite, met spesifieke verwysing na Limpopo, teen daardie agtergrond. Daar word ook verwys na die hantering van die finansiële krisis in lidlande van die Europese Unie, en alhoewel die omvang daarvan verskil, word gekyk na die wyse van hantering en moontlike lesse wat daaruit geleer kan word.

Die regsraamwerk word beskryf en die feitelike situasie word aan die hand daarvan beoordeel. Daar word hoofsaaklik gefokus op primêre bronne om inligting oor die hantering van die finansiële krisis in onderskeidelik Suid-Afrika en die Europese Unie te kry. Ten slotte word daar gekyk na die oplossings wat tans deur die Europese Kommissie in Griekeland geïmplementeer word. Die gevolgtrekking is dat die hantering van finansiële krisis in die provinsies en munisipaliteite in Suid-Afrika 'n gekombineerde benadering verg wat oplossings sowel binne die finansiële staatsreg as deur politieke optrede insluit.

Trefwoorde: begrotingstekort; Europese Unie-lidlande; finansiële bestuur; finansiële interowerheidsverhoudinge; finansiële krisis; finansiële staatsreg; finansiële wanbestuur; grondwetlike oplossings; ingryping; munisipaliteite; openbare finansiële bestuur; provinsies; skuld krisis; staatskulde; verantwoordbaarheid; wanadministrasie.

Abstract

The financial crisis in provinces and municipalities: Does it require constitutional or political solutions?

Financial problems such as underspending, overspending and financial mismanagement in provinces and municipalities in South Africa have become a frequent occurrence. Regular reports by the auditor-general and the national treasury as well as various newspaper articles confirm the seriousness of this situation. The scope of these financial problems, coupled with cases of tender fraud and corruption, justifies the view that there is a serious financial crisis in many provinces and municipalities. The financial sustainability of many municipalities is under severe pressure and inadequate service delivery limits the prospects of economic growth and sustainable development in South Africa. How are these problems addressed? What is the legal framework that governs this situation?

Management of public finances includes legal, administrative and financial considerations. How are issues like these dealt with within financial constitutional law? This article deals with the way in which the financial crises in provinces and municipalities are handled from a constitutional law perspective, in particular financial constitutional law, with the aim of determining if solutions for these problems are to be found within financial constitutional law or the political domain or a combination of the two.

Financial constitutional law is still a new concept in South Africa. Therefore the discussion also provides a description of this particular part of constitutional law which includes constitutional provisions, specific financial legislation as well as economic and policy considerations that impact on dealing with financial constitutional issues.

Spending of government budgets in order to implement constitutional obligations has both economic and political implications. The article provides an overview of financial constitutional law as it has developed since 1994 until today. A critical discussion of the management of the financial crisis in provinces and municipalities is then given against the background of financial constitutional law. Limpopo is used as a case study in view of the scope of the financial crisis there and the topicality of the case.

Sections 100 and 139 of the Constitution create the possibility for the national government to intervene in a province and for a province to intervene in a municipality if there is a failure by a province or municipality to execute a constitutional obligation. The scope of the extensive financial debt of the Limpopo government at the end of 2011, coupled with a series of financial management problems, justified an intervention by the national treasury in terms of section 100. There was clearly a failure by the Limpopo government to execute specific constitutional obligations. Some of the key factors that contributed to Limpopo's problems were identified by the national treasury as follows:

- The total collapse of the management functions of the provincial treasury.
- Illegal payments by some departments to service providers.
- Bad financial management practices, in particular relating to payment of service providers.

A task team of the national treasury has assumed some of the functions of the Limpopo provincial government in order to address the legal and administrative problems underlying the financial crisis.

Reference to the situation in the European Union (EU) provides a fresh perspective on the current situation in South Africa. In terms of the consolidated Treaty on the European Union a monetary and economic union has been established between the member states. A series of EU regulations, named the Growth and Stability Pact, provide the legal framework for the

coordination of economic policy and monitoring of national budgets of member states in pursuance of a common approach to promote fiscal stability and economic growth as part of the monetary and economic union. Extensive budget deficits and huge overspending of national budgets are thus not only domestic issues to be dealt with by the respective member state governments, but also fall within the jurisdiction of the EU. The EU is a unique organisation based on international agreements between its member states, while South Africa is an independent country with three interdependent spheres of government established in terms of the Constitution. In this article reference is made to how the financial crises in member states of the EU are handled with a view to considering possible lessons that could be learned, although the scope of those crises differs from the situation in South Africa.

Various member countries of the EU have been experiencing financial crises over the past few years. Greece, Spain and Italy are some current examples of countries which experienced such serious financial crises that they could not be resolved internally, but had to be dealt with at EU level. In 2009 Greece's state debt increased to 115% of the gross domestic product (GDP) and the budget deficit was approximately 13,6% of the GDP. This dire financial crisis led to the intervention of the EU, and the European Central Bank (ECB) and the International Monetary Fund (IMF) also became involved. In May 2010 a first Economic Adjustment Programme for Greece was agreed to and this was followed by the Second Economic Adjustment Programme in February 2012. These plans provide massive financial aid to Greece which is coupled with a legal and administrative reform programme. The Greek government is assisted in the implementation of these reform measures by a multidisciplinary task team of technocrats provided by the European Commission (EC). Regular reporting to the EC takes place to ensure proper compliance with the conditions of the economic adjustment programmes for Greece. It is evident that a combination of political and legal solutions is utilised to deal with the Greek situation.

It is concluded that the management of the financial crises in provinces and municipalities in South Africa requires an approach that combines solutions within financial constitutional law with political action. This includes proper implementation of constitutional provisions as well as the Public Finance Management Act 1 of 1999 and the Municipal Finance Management Act 56 van 2003, but it also requires proper adherence to the principles of transparency and accountability.

Keywords: accountability; budget deficit; constitutional solutions; debt crisis; European Union member states; financial constitutional law; financial crisis; financial intergovernmental relations; financial management; financial misconduct; intervention; maladministration; municipalities; provinces; public debt; public financial management.

1. Inleiding

Die finansiële probleme in sommige provinsies en in die meeste munisipaliteite in Suid-Afrika is nie meer nuus nie. Dit is trouens 'n probleem wat al etlike jare bestaan en wat jaarliks onder die vergrootglas kom wanneer finansiële jaarverslae en ouditverslae in die parlement en die onderskeie provinsiale wetgewers bespreek word. Wanneer die probleme soos onderbesteding, oorbesteding en finansiële wanadministrasie bespreek word, gaan dit gewoonlik gepaard met kritiek deur die opposisiepartye asook deur die nasionale tesourie,

wat dan bepaalde optrede teen die sondebokke moet oorweeg. Tenderbedrog en korrupsie is boonop wydverspreid in die openbare sektor. Hierdie finansiële probleme is nou reeds so omvangryk dat dit as 'n krisis binne die interowerheidsfinansies beskou kan word. Die finansiële volhoubaarheid van baie munisipaliteite is onder geweldige druk en gebrekkige dienslewering deur munisipaliteite en sommige provinsies plaas 'n demper op volhoubare ontwikkeling en ekonomiese groei in Suid-Afrika.

Kan hierdie probleme voldoende hanteer word vanuit die finansiële grondwetlike raamwerk, of is dit iets wat binne die politieke domein lê en dus politieke en beleidsbesluite verg om op te los?

In hierdie artikel word sowel die huidige finansiële krisis in provinsies en munisipaliteite as die hantering daarvan bespreek, en aanbevelings gemaak om binne die raamwerk van die finansiële staatsreg oplossings te vind en moontlik verbeterings aan die finansiële interowerheidstelsel voor te stel. Dit verskaf dus 'n bespreking van die finansiële staatsreg en die toepassing daarvan op die huidige finansiële krisis in provinsies en munisipaliteite. Daar sal ook kortliks verwys word na die finansiële krisis in sommige lidlande van die Europese Unie (EU). Die EU is weliswaar 'n eiesoortige instelling wat by wyse van internasionale verdrae ontstaan het en waarvan onafhanklike state die deelnemende eenhede oftewel lidlande is, terwyl Suid-Afrika 'n onafhanklike staat met drie regeringsfere kragtens die Grondwet is.¹ Die verwysing na die EU bied egter 'n nuwe perspektief op die situasie in Suid-Afrika. Uit die hantering van die krisis deur die verskillende organe van die EU en interaksie met die betrokke lidlande kan moontlik interessante lesse geleer word.

2. Huidige probleme

Die enorme probleme in Limpopo aan die einde van 2011 wat effektief gedui het op die bankrotskap van die provinsie, het opnuut die kollig laat val op die finansiële en bestuursprobleme van provinsies en munisipaliteite. Die Limpopo provinsiale regering was nie in staat om in November 2011 die salarisse van onderwysers, dokters, verpleegsters, maatskaplike werkers en vele ander amptenare in sy diens te betaal nie. Die nasionale tesourie moes derhalwe ingryp deur die bestuur van sommige departemente van Limpopo oor te neem, oftewel bestuursverantwoordelikhede te aanvaar ingevolge artikel 100(1)(b) van die Grondwet. Die provinsiale tesourie van Limpopo het toe reeds 'n oortrokke fasiliteit van R757 miljoen by die Suid-Afrikaanse Reserwebank gehad en wou eintlik nog meer hê.² Hierbenewens het die provinsie oor die afgelope drie jaar ongemagtigde uitgawes van R2,7 miljard opgeleë en onbetaalde rekeninge het aan die einde van die vorige finansiële jaar R500 miljoen beloop.³ Baie skole het weens hierdie probleme nie hul skoolboeke vir 2012 ontvang nie.

Die nasionale tesourie het die volgende kernoorsake van Limpopo se probleme geïdentifiseer:

- Die totale ineenstorting van die bestuursfunksie van die provinsiale tesourie.

- Swak finansiëlebestuurspraktyke, veral met betrekking tot die betaling van diensverskaffers.
- Verkrygingsprosedures en verslagdoening oor uitgawes wat nie aan regsvoorskrifte voldoen nie.
- Onwettige betalings deur sommige departemente
- Swak batebestuur of die afwesigheid daarvan in sommige departemente.⁴

Uit hierdie aanvanklike assessering deur die nasionale tesourie kan die gevolgtrekking gemaak word dat die probleme nie weens gebrekkige wetgewing of regsleemtes ontstaan het nie, maar toegeskryf kan word aan die nienakoming van wetsvoorskrifte en aan administratiewe probleme wat binne die bestaande wetgewende raamwerk ontstaan het. Die nasionale tesourie doen verdere ondersoek na die probleme en die moontlikheid van nog onreëlmatighede en selfs korrupsie is nie uitgesluit nie.

Intussen het die openbare beskermer ook ondersoek ingestel na die toekenning van tenders deur Limpopo se departement van paaie en vervoer en onder meer bevind dat 'n tender onregmatig toegeken is, dat korrupte praktyke bestaan het, dat daar finansiële wanadministrasie was en dat daar ook bedrog gepleeg is.⁵

Die probleme waarmee Limpopo worstel, is seker die ernstigste geval onder die nege provinsies, maar daar is sommige ander wat ook groot oorbesteding en hoë skuld opgebou het en waar swak finansiële bestuur ook algemeen geword het. Die nasionale tesourie het aan die einde van 2011 ook op versoek van die onderskeie premiers in Gauteng en die Vrystaat ingetree om te help om dié twee provinsies se geldsake weer op 'n beter voet te kry deur administratiewe ondersteuning en leiding te bied.⁶ Alhoewel die ingryping daar ook ernstig is, blyk dit nie so omvangryk soos in die geval van Limpopo te wees nie en is daar oënskynlik ook groter samewerking van die Gautengse en Vrystaatse provinsiale regerings. Die nasionale tesourie het aangedui dat Limpopo se finansies herstruktureer gaan word om die begrotingstekort van R2 miljard aan die einde van 2011 uit besparings te kan finansier.⁷ Die delging van die enorme skuld is egter net een deel van die oplossing. Onderliggend aan hierdie finansiële krisis blyk, volgens die nasionale tesourie, vele bestuurs- en administratiewe probleme te wees en moontlik ook nog misdadige optrede.

In die jongste begrotingsoorsig van die minister van finansies word die probleme in provinsies en munisipaliteite nie werklik bespreek nie, maar bloot aangedui dat langtermyn remediërende optrede nodig is. Dit word eintlik onderbeklemtoon, en trouens beskryf as uitdagings wat met volgehoue oorbesteding op personeel te doen het wat gevolglik die fondse wat vir infrastruktuur en dienslewering beskikbaar is, verminder.⁸

Dit is duidelik dat provinsies en munisipaliteite nie net sukkel met oorbesteding nie. Daar is heel dikwels ook onderbesteding, veral waar dit gaan oor besteding aan kapitaalprojekte soos behuising en opgradering van infrastruktuur. Sodanige onderbesteding is 'n ander vorm van finansiële wanadministrasie wat tot nadeel van die betrokke verbruikers van dienste geskied. 'n Akute geval van onderbesteding aan noodsaaklike infrastruktuur om gesondheidsdienste te kan lewer is onlangs in die media gerapporteer. Daarvolgens het die nasionale minister van

gesondheid, Aaron Motsoaledi, gemeld dat vyf provinsies bykans R2 miljard van hul kapitaalbegroting vir die verbetering van hospitaalinfrastruktuur nie bestee het nie.⁹ Hierdie provinsies het duidelik nie hul grondwetlike verpligtinge as verkose provinsiale regerings, wat die verskaffing van goeie mediese dienste insluit, nagekom nie.¹⁰ Daar kan moontlik geargumenteer word dat die minister van finansies die werklike probleme in sy begrotingsoorsig om politieke redes onderbeklemtoon, soos die voorkoming van verleentheid, behoud van eenheid, of ten minste die vertoon van eenheid, binne die African National Congress (ANC).

Daar kan verskillende redes wees waarom provinsies oorbestee of onderbestee op hul begrotings, wat 'n aanduiding is van gebrekkige finansiële bestuur of selfs wanadministrasie. Hoe ook al, die probleme rakende swak prestasie en wanadministrasie regverdig volgens die beginsels van goeie regeerkunde en bestuur waarskynlik nie net medisyne om die onmiddellike pyne te verlig nie, maar eintlik chirurgiese optredes om die pasiënt vir die langer termyn gesond te kry.

Die enorme finansiële probleme in Limpopo het 'n sterk politieke kleur gekry weens die verdeeldheid binne die ANC met betrekking tot die moontlike herverkiesing van Jacob Zuma as leier van die ANC. Dit is algemeen bekend dat die premier van Limpopo, Cassel Mathale, nie 'n ondersteuner van Zuma is nie.¹¹ Die mate waarin politieke oorwegings 'n rol gespeel het in die besluit van die nasionale tesourie om in te gryp in Limpopo is nie duidelik nie. Daar is egter geen twyfel nie dat daar suiwer op meriete genoegsame gronde was vir 'n ingryping ten einde sowel die finansiële krisis as die klaarblyklike omvangryke wanbestuur daar wat ernstige gevolge vir die uitvoering van provinsiale funksies en verantwoordelikhede in Limpopo het, te probeer beredder.

Die finansiële probleme in munisipaliteite het verder ook 'n baie direkte negatiewe uitwerking in die vorm van gebrekkige munisipale dienslewering, wat dui op 'n versuim om die oogmerke van plaaslike regering genoem in artikel 152(1) van die Grondwet te bevorder.¹² Dit raak miljoene mense se lewens wanneer munisipaliteite nie hul grondwetlike verpligting om basiese dienste te lewer, nakom nie en mense sonder toegang tot lopende water, behuising en elektrisiteit gelaat word. In die afgelope paar jaar het protesaksies teen gebrekkige munisipale dienslewering 'n bekende gesig dwarsdeur Suid-Afrika geword. In baie gevalle het dit ongelukkig ontaard in gewelddadige protesaksies wat lewensverlies en vernietiging of beskadiging van eiendom tot gevolg gehad het. Die krisis in munisipaliteite raak stedelike asook plattelandse munisipaliteite oor die hele land en het die potensiaal om 'n nóg groter probleem te word as daar nie ernstig deur al die regeringsfere hieraan aandag gegee word nie.

In 'n onlangse navorsingsverslag oor die omvang van burgerlike protesaksies teen gebrekkige dienslewering in munisipaliteite is bevind dat protesaksies deur die gemeenskap verwag kan word weens die probleme in die plaaslikeregeringstelsel wat tot gebrekkige dienslewering in arm gebiede gelei het.¹³ Klagtes oor gebrekkige dienslewering gaan ook dikwels gepaard met bewerings van korrupsie en nepotisme. Uit die navorsingsverslag blyk dat arm gemeenskappe dikwels argumenteer dat hul geen ander kommunikasiekanaal met die verkose munisipale

leiers het nie en dat burgerlike protesaksies dus 'n manier is om hul standpunte oor te dra.¹⁴ Dit dui op 'n gebrek aan verantwoordbaarheid deur munisipaliteite en dus die nienakoming van hul grondwetlike verpligtinge.

'n Ander faset van die finansiële krisis in munisipaliteite en in sommige provinsies is die gebrek aan voldoening aan ouditvereistes. In die ouditeur-generaal se verslag vir die boekjaar tot einde Junie 2011 het net 13 van die 283 munisipaliteite 'n skoon ouditverslag gekry en beloop ongemagtigde, onreëlmatige en vrugtelose uitgawes altesaam ongeveer R14,6 miljard.¹⁵ Benewens die tegniese aspekte met betrekking tot gebrekkige voldoening aan die regsvoorskrifte dui hierdie bevindings op ernstige tekortkominge met betrekking tot gesonde finansiële administrasie en bestuur in die meeste munisipaliteite.

3. Finansiële staatsregtelike raamwerk

Finansiële staatsreg is nog 'n redelik nuwe begrip in die Suid-Afrikaanse staatsreg, maar dit is goed gevestig in die Duitse staatsreg, wat ook die ontwikkeling van die grondwetlike demokrasie in Suid-Afrika beïnvloed het. Sedert 1994 het Suid-Afrika formeel 'n regstaat geword en is daar dus 'n grondwetlike basis gelê vir die hantering van staatsfinansies en finansiële interowerheidsverhoudinge. Finansiële staatsreg is 'n afsonderlike deel van die staatsreg bykomend tot die meer tradisionele komponente van staatsreg, wat fokus op organisatoriese of strukturele aspekte en menseregte. Die aard van die onderwerp verg 'n behoorlike erkenning van die rol van aspekte van ekonomie en politieke wetenskap in die hantering van hierdie spesifieke deel van die staatsreg.

Finansiële staatsreg omvat die volgende elemente:

- Die grondwetlike raamwerk vir die toewysing van finansiële bronne en uitgawe funksies aan die verskillende regeringsvlakke of -sfere.
- Ekonomiese en fiskale oorwegings in die ontwerp van finansiële interowerheidsverhoudinge in multivlak-regeringstelsels.
- Die relevante finansiële en fiskale wetgewing wat uit die Grondwet spruit.
- Die wyse waarop sowel die Grondwet as die gewone wetgewing beleidskwessies rakende finansiële interowerheidsverhoudinge hanteer.
- Die bereikbaarheid van die regsbepalings met betrekking tot finansiële interowerheidsverhoudinge. Hierdie element fokus dus op die rol van die houe met betrekking tot finansiële staatsregtelike kwessies.¹⁶

In Suid-Afrika is daar 'n grondwetlike raamwerk vir finansiële interowerheidsverhoudinge, primêr vervat in hoofstuk 13 van die Grondwet, waarvan die belangrikste kenmerke as volg is:

- Die belangrikste belastingbronne is toegewys aan die nasionale regering.¹⁷
- Elke regeringsfeer het 'n reg op die billike verdeling van inkomste wat nasionaal ingevorder word.¹⁸

- Daar is 'n mate van outonomie vir provinsies en plaaslike regering in die bestuur van uitgawes.¹⁹
- Die erkenning van leningsbevoegdheid van al drie regeringsfere.²⁰
- Nasionale standaard vir begrotings, finansiële bestuur en verkryging.²¹

Dit is aangevul deur 'n reeks wette en regulasies, soos die jaarlikse Wet op Verdeling van Inkomste, die Wet op Interregerings- Fiskale Betrekkinge 97 van 1997, die Public Finance Management Act 1 van 1999 (PFMA) en die Municipal Finance Management Act 56 van 2003 (MFMA). In laasgenoemde twee wette word onder andere voorsiening gemaak vir die aanspreeklikheid van rekenpligtige beamptes van departemente, provinsies en munisipaliteite om hul verpligtinge ten opsigte van finansiële bestuur, begrotings en verslagdoening na te kom.²² 'n Belangrike deel van die grondwetlike raamwerk wat op finansiële interowerheidsverhoudinge betrekking het, is die beginsels van samewerkende regering in hoofstuk 3 van die Grondwet. Dit erken die individuele onderskeidende rol van elke regeringsfeer en die interafhanklikheid en onderlinge verbondenheid tussen regeringsfere.²³ Dit impliseer onder andere dat daar in die praktyk gereelde skakeling, konsultasie, koördinerende en wedersydse ondersteuning tussen regeringsfere moet wees.

Die hantering van die finansiële krisis in provinsies en munisipaliteite moet dus binne hierdie regsraamwerk geskied.

Daar is ook ander belangrike bepalings in die Grondwet wat die basis verskaf vir ingryping in die bestuur van 'n provinsie, soos in die geval van Limpopo, of van 'n munisipaliteit. In artikel 100 word voorsiening daarvoor gemaak dat die nasionale regering kan ingryp in 'n provinsie as daar nienakoming van die uitvoerende verpligtinge deur die provinsiale uitvoerende gesag is.²⁴ Dit was die basis vir die optrede van die nasionale tesourie om die krisis in Limpopo te hanteer. 'n Soortgelyke magtiging vir ingryping deur 'n provinsie in die werk van 'n munisipaliteit kom in artikel 139 voor.

Vanuit 'n grondwetlike hoek gesien, is ingryping deur een regeringsfeer in die sake van 'n ander regeringsfeer 'n redelik drastiese maatregel wat met omsigtigheid hanteer moet word. Dit is dus nie 'n stap wat ligtelik oorweeg moet word nie, veral in die lig van die beginsels van samewerkende regering en interowerheidsbetrokkinge in hoofstuk 3 van die Grondwet. Die konstitusionele hof het die toepassing van artikel 100 paslik beskryf as 'n bepaling met beperkte aanwending wat die nasionale regering magtig om in die uitvoerende gesag van 'n provinsie in te gryp slegs as die provinsie self onbevoeg of onwillig is om uitvoerende verpligtinge na te kom.²⁵ Die wanbesteding van fondse en grootskaalse wanadministrasie in Limpopo is klaarblyklik so 'n geval.

Die PFMA, wat onder meer uitvoerende bepalings oor die verantwoordelikhede van rekenpligtige beamptes in provinsiale en nasionale departemente bevat, maak voorsiening vir dissiplinêre optrede teen rekenpligtige beamptes wat hulle aan finansiële wangedrag skuldig maak en skep voorts 'n reeks kriminele oortredings deur hierdie beamptes.²⁶ Die doel van die PFMA is die regulering van finansiële bestuur in die nasionale en provinsiale regeringsfere.²⁷ In die geval van plaaslike regering vervul die MFMA 'n soortgelyke rol, maar dit bevat

bykans dubbeld soveel bepalings as die PFMA. Daar word onder andere in hoofstuk 13 van die MFMA spesifiek voorsiening gemaak vir die hantering van finansiële probleme in munisipaliteite. Die PFMA het geen soortgelyke bepalings nie. Indien die nasionale regering in die geval van 'n finansiële krisis in 'n provinsie wil ingryp, is artikel 100 van die Grondwet dus die regsbasis vir die ingryping en nie die PFMA nie, alhoewel hierdie artikel oor meer as net finansiële probleme handel.

Die nasionale regering word in artikel 100 gemagtig om enige gepaste stappe te doen om te verseker dat die provinsie sy verpligtinge nakom, en dit sluit twee spesifieke moontlike optredes in, naamlik:

- Die uitreiking van 'n direktief of lasgewing aan die provinsiale uitvoerende gesag waarin spesifieke stappe uiteengesit word om sy verpligtinge na te kom.
- Aanvaarding van verantwoordelikheid deur die nasionale regering vir die betrokke verpligting in die provinsie vir sover dit nodig is om die gespesifiseerde oogmerke in artikel 100(1)(b) te bereik.²⁸

Die uitreiking van 'n direktief of lasgewing is 'n eerste moontlike optrede wat nie die mees drastiese ingryping is nie, aangesien 'n provinsie steeds die verantwoordelikheid dra om met sy eie amptenare die geïdentifiseerde verpligtinge na te kom. 'n Direktief kan ook heel eenvoudig fokus op 'n enkele probleem, byvoorbeeld deur te gelas dat 'n provinsie binne 'n gespesifiseerde tyd onafgelewerde skoolboeke by die betrokke skole aflewer.

Die tweede moontlike optrede, naamlik die aanvaarding van 'n verantwoordelikheid van die provinsiale regering, is 'n meer ingrypende optrede waardeur die nasionale regering as't ware die posisie van die betrokke provinsiale regering tydelik inneem ten einde die betrokke probleem reg te stel. Dit moet uiteraard met groot omsigtigheid hanteer word, en met behoorlike inagneming van die beginsels van samewerkende regering wat in artikel 41 gelys word. Die Nasionale Raad van Provinsies het voorts ook 'n kontrolefunksie, aangesien kennis van die ingryping by die raad ter tafel gelê moet word en die raad dit ook moet goedkeur en gereeld moet hersien.²⁹

Die nasionale tesourie het dit duidelik gemaak dat die ingryping in Limpopo ingevolge artikel 100(1)(b) geskied.³⁰ Amptenare van die nasionale tesourie het dus verantwoordelikhede van die Limpopo-regering aanvaar of tydelik oorgeneem ten einde die finansiële krisis daar op te los. In die lig van die mediaverklaring van die nasionale tesourie sluit hierdie verantwoordelikhede onder andere die behoorlike nakoming van die provinsiale tesourie se pligte ingevolge artikel 18(1) en (2) van die PFMA in, soos die opstel van 'n begroting en effektiewe finansiële bestuur. Artikel 39 van die PFMA bepaal voorts dat rekenpligtige beamptes van provinsiale departemente effektiewe begrotingsbestuur moet toepas en onder andere stappe moet doen om oorbesteding van die begroting te voorkom. In Limpopo is hierdie vereiste skynbaar geïgnoreer en moet die amptenare van die nasionale tesourie ook hierdie verantwoordelikheid oorneem om die uitgawes van elke provinsiale departement weer binne die begroting te bring.³¹

Daar is dus 'n regsraamwerk, stewig geanker in die Grondwet, om finansiële krisisse in provinsies en munisipaliteite te kan hanteer.

Dit is egter duidelik dat hierdie kwessie ook 'n politieke kant het. Beleidsformulering en bepaling van begrotingsprioriteite is in wese politieke besluite.³² Dit moet natuurlik binne die bepaalde regsraamwerk van die finansiële staatsreg geskied. Die finansiële staatsreg gee erkenning aan die invloed van politieke beleidskwessies, ekonomiese oorwegings en selfs maatskaplike faktore, wat uiteindelik ook beleidskwessies is, op die funksionering van finansiële interowerheidsverhoudinge. Die ingryping van die nasionale tesourie in Limpopo is dus nie bloot 'n regstegniese optrede ingevolge artikel 100 van die Grondwet nie. Beleidsoorwegings soos die tydsberekening rakende die besluit om op te tree, leierskapsdebatte in die ANC, die vraag of enige lid van die uitvoerende gesag van Limpopo aanspreeklik gehou gaan word vir die probleme, en of daar ingevolge die PFMA teen enige amptenare vir hul aandeel aan die wanadministrasie opgetree gaan word, het waarskynlik ook 'n rol gespeel, maar daarvoor kan net gespekuleer word. Die oplossing van ernstige probleme by wyse van 'n ingryping ingevolge artikel 100 verg nie net toepaslike kundigheid van die nasionale tesourie en ander nasionale departemente nie, maar ook die samewerking van die provinsiale politieke leiers en amptenary, en dit kan uiteraard 'n moeilike en sensitiewe saak wees, aangesien sommige van hulle waarskynlik die oorsaak van die probleme is.

Die bestaan van 'n politieke wil om die probleme in provinsies en munisipaliteite op te los en om aanspreeklikheid vir wanadministrasie te aanvaar en die wetgewing behoorlik toe te pas, kan skynbaar nie onomwonde aanvaar word nie. Indien dit wel deurgaans bestaan het, sou die ouditeur-generaal se jaarlikse ouditverslae seker na 17 jaar van demokrasie al heelwat meer goeie nuus bevat het, sou meer top amptenare wat by finansiële wanadministrasie betrokke is, al voor die hof gedaag gewees het, en sou die politieke leiers wat politieke verantwoordelikheid daarvoor dra, uit hul ampte bedank het.

4. Die hantering van die krisis in die Europese Unie

Die finansiële krisis in provinsies en munisipaliteite in Suid-Afrika het nie naastenby die omvang en effek van die ekonomiese en fiskale krisis in sommige lidlande van die EU nie. Die oorsake is ook nie dieselfde nie, maar die regerings van die krisislende moet onder andere oplossings vind vir grootskaalse oorbesteding en begrotingstekorte wat ook 'n kernaspek van die finansiële krisis in sommige provinsies in Suid-Afrika is. Griekeland, Spanje en Italië is die drie prominentste lede van die EU wat ernstige finansiële probleme ervaar en in so 'n mate dat die EU, synde die "hoër regeringsfeer", hierop moes reageer en verskillende opsies vir ingryping en hulpverlening oorweeg het. Die EU het ingevolge artikel 3(4) van die Gekonsolideerde Europese Unie-Verdrag 'n ekonomiese en monetêre unie gevestig.³³ As deel van die implementering hiervan is 'n reeks maatreëls aanvaar wat fokus op die koördinering van ekonomiese beleid en monitering van nasionale begrotings, wat onder andere impliseer dat lidlande 'n deel van hul onafhanklike besluitnemingsmag aan die Unie oorgedra het. Hierdie regsraamwerk staan bekend as die Stability and Growth Pact.³⁴

Oormatige begrotingstekorte en grootskaalse oorbesteding van lidlande se begrotings is dus 'n kwessie wat nie net deur die betrokke nasionale regerings hanteer moet word nie, maar duidelik ook deel van die EU se mandaat is.

Die hantering van finansiële krisisse, soos die uitermatige oorbesteding deur provinsies in Suid-Afrika, is ook 'n saak wat nie bloot 'n interne provinsiale kwessie is nie, maar die nasionale regering ook direk raak in die lig van die interafhanklikheid van die regeringsfere.³⁵ In Suid-Afrika het Limpopo, die Oos-Kaap en in 'n mindere mate Gauteng en die Vrystaat sodanige finansiële probleme ontwikkel dat dit die aandag van en optrede deur die nasionale regering genoep het.

In 2009 het Griekeland se staatskuld gegroei tot 115% van die bruto binnelandse produk (BBP) en die begrotingstekort was ongeveer 13,6% van die BBP.³⁶ Aansienlike oorbesteding deur die staat en 'n skerp daling in staatsinkomste was volgens die Europese Kommissie (EK) van die vernaamste faktore wat hiertoe aanleiding gegee het.³⁷ Benewens die feit dat die ekonomie in Griekeland nie groei nie, is 'n sleutelkenmerk van die moderne Griekse tragedie die feit dat staatskuld aan die einde van 2011 165,3% van die BBP beloop het en die begrotingstekort 9,1% van die BBP.³⁸ Vir enige regering is dit 'n enorme krisis wat nie bloot intern opgelos kan word nie. Hierbenewens het dit 'n uitkringende effek op die euro-sone, waarvan Griekeland ook 'n lid is,³⁹ en op die EU. Ingryping vanuit Brussel is dus nie net geregverdig nie, maar absoluut noodsaaklik om Griekeland uit hierdie benarde posisie te help red. Gesentraliseerde besluitneming op Unie-vlak oor die hantering van die krisis is voorts nodig om die moontlike verspreiding van die Griekse probleme na ander lidlande te beperk.⁴⁰ Benewens volgehoue oorbesteding deur opeenvolgende Griekse regerings het ander interne faktore, soos politieke onstabiliteit, administratiewe probleme, belastingtekorte en 'n regulatoriese raamwerk wat ekonomiese groei strem, bygedra tot die krisis, en dit het ook die aanvanklike reddingspogings deur die Unie belemmer.⁴¹

Die EK, wat die algemene Europese belange van die lidlande verteenwoordig en eintlik as die uitvoerende gesag van die EU funksioneer, is die orgaan wat onder andere daarvoor verantwoordelik is om die begroting te bestuur en beleid te implementeer en te monitor.⁴² Soos aangedui, verskaf artikel 3(4) van die Gekonsolideerde Europese Unie-Verdrag die regsbasis vir die ontwikkeling van 'n ekonomiese en monetêre unie met die euro as geldeenheid.⁴³ Ter bevordering van die ekonomiese en monetêre unie is ooreengekom dat lidlande hulle moet weerhou van uitermatige begrotingstekorte. Die jaarlikse begrotingstekort mag nie meer as 3% van die BBP wees nie en die totale staatskuld mag nie 60% van die BBP oorskry nie. Dit is ook 'n belangrike kwalifiserende vereiste vir deelname aan die euro-sone.⁴⁴

Die ekonomiese en fiskale krisis in Griekeland en ander EU-lidlande is dus in die eerste plek op die EK se agenda om vanaf 'n Unie-vlak te hanteer. Die omvang van die krisis het egter meegebring dat ander organisasies, naamlik die Europese Sentrale Bank (ECB) en die Internasionale Monetêre Fonds (IMF) ook betrokke geraak het by die vind van oplossings. Die inisiatiewe van die EK, in samewerking met ander instellings, om die Griekse krisis te hanteer, val binne die breë regsraamwerk van die EU. Daar word onder meer in artikel 9D

van die Verdrag van Lissabon aan die Kommissie 'n wye algemene bevoegdheid verleen om die belange van die EU te bevorder en gepaste inisiatiewe ter uitvoering van hierdie oogmerk te neem.⁴⁵ Ingevolge artikel 126 van die Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) het die EK en die raad van ministers ook 'n spesifieke bevoegdheid om in te gryp indien 'n lidland nie voldoen aan voorskrifte om staatskuld binne aanvaarbare perke te bring nie. Die EK doen aanbevelings aan die raad van ministers oor gepaste maatreëls wat 'n lidland moet implementeer ten einde 'n uitermatige begrotingstekort binne 'n bepaalde tyd te beëindig, en die raad neem dan 'n besluit met aanbevelings aan die betrokke lidland om die situasie binne 'n gegewe tyd reg te stel.⁴⁶

In Mei 2010 het die EK die eerste hulpprogram vir Griekeland, naamlik die Economic Adjustment Programme for Greece, wat sowel grootskaalse leningsfinansiering as spesifieke hervormingsvoorskrifte bevat, aangekondig.⁴⁷ Dit is opgevolg met die tweede hulpprogram in Februarie 2012, wat nog meer finansiële hulp in die vorm van lenings deur die European Financial Stability Facility (EFSF) en die IMF bevat, asook 'n skuld-ruilprogram, en gekoppel is aan verdere administratiewe en strukturele hervormingsmaatreëls.⁴⁸ Die eerste en tweede reddingspakkette van die Unie aan Griekeland het dus 'n primêre regs-basis in die Europese Unie-Verdrag (Treaty on the European Union) en die Stability and Growth Pact. Die hulp aan Griekeland is gefokus op die toepassing van die ooreengekome skuldvereistes in die Stability and Growth Pact.

Die EK en die IMF het beklemtoon dat verdere finansiële hulp nie sonder die implementering van hervormingsmaatreëls in Griekeland kan plaasvind nie.⁴⁹ Gereelde verslagdoening deur die Griekse regering en monitering van die situasie deur die EK in samewerking met die IMF en die Europese Sentrale Bank is nodig ten einde te verseker dat die hervormingsmaatreëls suksesvol geïmplementeer word.⁵⁰ Griekeland word onder andere verplig om drastiese besnoeiings aan pensioenvoordele in te stel om 'n billiker en meer volhoubare staatspensioenstelsel te kry, die belastingadministrasie te verbeter, streng op te tree teen belastingontduiking en die finansiële bestuurstelsel te hervorm.⁵¹ Administratiewe, strukturele en regshervorming ten einde staatskuld te verminder en 'n basis vir ekonomiese groei te kan kry, plaas 'n enorme verpligting op die huidige en toekomstige Griekse regerings.

Hoe kan die Griekse regering aan al hierdie vereistes voldoen? Dit was vroeg al duidelik dat Griekeland nie net finansiële hulp nodig het nie, maar ook tegniese hulp om die regs- en administratiewe hervormings te kan deurvoer. Vanuit Brussel is daar dus ook tegniese ondersteuning vir die Griekse regering in die vorm van 'n taakspan van 45 deskundiges van verskillende Europese lande wat in 2011 deur die EK aangestel is om Griekeland te help om die hervormingsplan van die EU en die IMF te implementeer.⁵² Die taakspan werk saam met die Griekse regering om 'n verskeidenheid hervormingsprojekte te implementeer. Daar word veral gefokus op hervorming van die belastingadministrasie en verbetering van die bestuur van staatsfinansies.

Die finansiële krisis in sowel Griekeland as ander lidlande het egter ook 'n politieke dimensie. Die Griekse regering moet aan die kiesers en die Griekse parlement

verantwoording doen oor die krisis en oor wat gedoen word om die situasie te beredder. Boonop moet daar ook in Brussel aan die instellings van die EU verslag gedoen word. Die omvang van die krisis het ook meegebring dat opeenvolgende Griekse regerings politieke steun binne die EU moes verkry ten einde uiteindelik die gevraagde hulppakkette te kon bekom. In hierdie proses het die Duitse kanselier, Angela Merkel, 'n leidende rol gespeel om ander lidlande, soos Frankryk en Brittanje, se steun te bekom vir hulp aan daardie lidlande wat ekonomiese en finansiële krisisse ervaar. Die politieke steunwerwing en onderhandelinge tussen politieke leiers van die lidlande, asook met die verskillende Griekse leiers, was 'n krities belangrike element in die hantering van die krisis.⁵³ Sonder die positiewe rol van Angela Merkel, met die steun van veral die Franse president, het die reddingsplanne nie 'n goeie kans gestaan om aanvaar te word nie, aangesien die finansiële steun aan Griekeland in 'n groot mate afhanklik is van die bydraes wat die meer welvarende lidlande daartoe kan maak.

Die proses het ook meegebring dat die Griekse politieke leiers van verskillende partye hulle verbind het tot die hervormingsmaatreëls wat ingevolge die reddingspakkette vereis is. In belang van die mense van Griekeland was dit nodig dat politieke leiers van al die belangrikste partye hulle tot langtermyn-oplossings verbind.⁵⁴ Die instelling van die tegniese taakspan het ook wye ondersteuning gekry van politieke leiers van die lidlande, waardeur hulle ook hul verbintenis tot oplossings vir die Griekse krisis bevestig het.⁵⁵

Die uiteindelijke sukses met die implementering van die onderskeie hulpprogramme is, benewens die betrokkenheid van amptenare van Brussel, ook afhanklik van die politieke wil en verbintenis tot oplossings van die Griekse regering. Trouens, dit blyk duidelik uit die Second Economic Adjustment Plan for Greece dat die implementering van hervormingsmaatreëls ingevolge die eerste hulppakket te stadig was en dat daar vraagtekens was oor die erns waarmee die Griekse regering die kwessie hanteer.⁵⁶ Verdere administratiewe hervormings oor 'n breë front ten einde staatskuld te verminder en ekonomiese groei te bevorder is dus opnuut in fokus met die implementering van die tweede hulpprogram.

5. Bevindings en moontlike oplossings

Die hantering van die finansiële krisis in lidlande van die EU geskied binne die breë regsraamwerk van die Unie en met deeglike inagneming van die plaaslike regsvereistes van die betrokke lidlande. In die geval van Griekeland is die toepassing van die streng voorskrifte van die Stability and Growth Pact 'n kernaspek van die hele reddingsplan. 'n Reeks belangrike regshervormings in Griekeland is voorts deel van die oplossing.

Uit die hantering van die Griekse krisis blyk dit duidelik dat die regs- en administratiewe hervormingsmaatreëls wat Griekeland ingevolge die ooreenkoms met die EK as deel van die reddingspakket moet instel, egter slegs een kant van die munt is. Sonder die politieke wil om dit te doen en te laat werk, en sonder die politieke steun van die leiers van ander lidlande van

die EU, is die kans op sukses vir Griekeland aansienlik kleiner, indien nie feitlik onbereikbaar nie. 'n Kombinasie van politieke en regsgebaseerde oplossings is dus nodig om die krisis effektief te kan hanteer.

In die geval van die finansiële krisis in provinsies en munisipaliteite in Suid-Afrika, blyk dit dat die hantering daarvan, alhoewel dit stewig in die finansiële staatsreg geanker is, ook 'n politieke bestuurselement het. Dit lê weliswaar op 'n ander vlak, en die politieke dinamika is heelwat anders in Suid-Afrika as binne die EU, maar politieke leierskap is eweneens 'n belangrike element wat die sukses van die oplossing van finansiële krisisse in Suid-Afrika beïnvloed. Dit impliseer onder andere die aanvaarding van politieke verantwoordelikheid deur sowel die nasionale regering as die onderskeie provinsiale regerings vir die oplossing van provinsiale finansiële krisisse.

Die aard van die probleme wat onderliggend aan 'n finansiële krisis is, speel ook 'n rol in die bepaling van die tipe oplossings wat nodig is om die krisis te hanteer. In die geval van Limpopo was die massiewe oorbesteding en wanbesteding van fondse volgens die nasionale tesourie grotendeels te wyte aan administratiewe of bestuursprobleme en oortredings van die bepalings van die PFMA.⁵⁷ In die amptelike mediaverklaring van die nasionale tesourie by aanvang van die ingryping is onder meer verwys na die totale inploffing van die bestuursfunksie van die provinsiale tesourie en gebrekkige uitvoering van bestuursfunksies in ander provinsiale departemente. Die nasionale tesourie moes onder andere optree om korrekte verkrygingsprosedures te verseker, gereelde en korrekte betaling aan diensverskaffers en behoorlike en korrekte finansiële verslagdoening in te stel. Dit is ook nog nie duidelik of die bestuurders in die onderskeie departemente, veral in die provinsiale tesourie, oor die nodige kwalifikasies beskik het om die betrokke poste te beklee nie. Indien dit bevind word dat daar tekortkominge is wat dui op gebrekkige administratiewe en bestuursvermoëns, kan toepaslike opleiding en ook tegniese ondersteuning deur kundiges deel van 'n reddingspakket wees. Die nasionale regering is trouens verplig om provinsies by te staan om die administratiewe vermoë te ontwikkel wat nodig is om hul grondwetlike verpligtinge te kan uitvoer.⁵⁸

Die vraag kan egter tereg gevra word of gebrekkige politieke leierskap nie ook bygedra het tot die finansiële krisis nie. Lede van die uitvoerende gesag van 'n provinsie is gesamentlik en afsonderlik aanspreeklik aan die provinsiale wetgewer vir die uitvoering van hul funksies.⁵⁹ Een van die kernbevindings van die nasionale tesourie, naamlik dat die finansiëlebestuursfunksie by die provinsiale tesourie teen Desember 2011 totaal in duie gestort het en die begrotingskomponent disfunksioneel was,⁶⁰ kan moontlik 'n afleiding dat daar gebrekkige politieke leierskap was, regverdig. Dit is duidelik dat verantwoordbaarheid van die rekenpligtige beampte (die hoof van die provinsiale tesourie), asook die lid van die provinsiale uitvoerende gesag verantwoordelik vir finansies, deel moet wees van die totale oplossing van hierdie krisis. Finansiële wangedrag deur 'n rekenpligtige beampte is 'n oortreding van die PFMA wat dissiplinêre of kriminele sanksies tot gevolg kan hê.⁶¹

Die EK se ingryping in Griekeland sluit 'n wye spektrum administratiewe en regshervormingstappe in en word deeglik gemonitor. Die taakspan van tegnokrate uit Brussel moet tegniese ondersteuning bied en toesien dat Griekeland wel die ooreengekome maatreëls

implementeer. Daarvoor word ook gereeld verslag gedoen, alhoewel die implementering die verantwoordelikheid van die Griekse regering is. Die tegniese bystand is veral gefokus op belastingadministrasie, openbare finansiële bestuur, hervorming van die publieke administrasie en 'n verskeidenheid projekte wat 'n positiewe sakeklimaat moet bevorder.⁶² Dit dui op 'n omvattende stel maatreëls en gereelde monitering wat die algemene gesondheid van die Griekse staatsadministrasie en ekonomie moet bevorder. Dit vra egter ook effektiewe politieke leierskap, en derhalwe het die leiers van die belangrikste Griekse politieke partye hulle ook skriftelik verbind tot die implementering van die maatreëls in die reddingspakkette, en kan hulle deur die kiesers in Griekeland verantwoordbaar gehou word.⁶³

Die ingryping deur die nasionale tesourie in Limpopo en ander provinsies het weliswaar 'n politieke besluit geverg, maar is in wese administratiewe optrede binne die bestaande finansiële grondwetlike raamwerk. Volgens die amptelike verklaring van die nasionale tesourie bestaan die tegniese span wat Limpopo se probleme moet oplos uit amptenare van die nasionale regering, maar meer besonderhede is nie bekend gemaak nie.⁶⁴ Oënskynlik is geen kundiges uit die privaatsektor of van ander provinsies deel van hierdie span nie, en indien dit wel die geval is, is dit iets wat met vrug oorweeg kon word ten einde die bes moontlike kundigheid te benut. Soos in die geval van Griekeland is dit nodig dat daar gereelde verslagdoening oor die tegniese hulp aan Limpopo moet wees. Ingevolge artikel 100(2) van die Grondwet moet aan die nasionale raad van provinsies verslag gedoen word.

Die oogmerk van die tegniese ondersteuning van die nasionale tesourie is klaarblyklik in die eerste plek om die finansiële krisis op te los. Daar behoort egter ook 'n langertermyn-oogmerk te wees, naamlik om die provinsiale administrasie te hervorm en die administratiewe vermoë daar te ontwikkel wat die provinsie in staat sal stel om sy grondwetlike verpligtinge ten volle na te kom. Dit is 'n oogmerk wat in pas is met artikel 125(3) van die Grondwet, naamlik die nasionale regering se plig om provinsies se administratiewe vermoëns te help ontwikkel.

Regstappe teen persone wat die PFMA oortree het of hulle aan bedrog of korrupsie skuldig maak, is klaarblyklik ook deel van die proses om die krisis in Limpopo op te los. Dit is egter nog 'n ope vraag of daar enige optrede sal kom teen politieke leiers in Limpopo wat ten minste gedeelde verantwoordelikheid vir die finansiële krisis moet aanvaar. In vele ander grondwetlike demokrasieë sou die betrokke ministers en premier by die openbaarmaking van 'n krisis van hierdie aard en omvang onmiddellik bedank het.

Bevat die finansiële interowerheidstelsel genoegsame maatreëls om enersyds teen persone wat hulle aan finansiële wanadministrasie skuldig maak, op te tree en andersyds praktyke wat tot krisisse soos dié in Limpopo en elders lei, te voorkom? Benewens die spesifieke voorskrifte van die PFMA, asook die MFMA in die geval van munisipaliteite, om rekenpligtige beamptes verantwoordbaar en selfs ook strafregtelik aanspreeklik te hou, skeep artikel 100 en artikel 139 van die Grondwet drastiese ingrypingsmoontlikhede. Die grondwetlike ingrypingsmoontlikhede bly egter tydelike maatreëls wat net in uiterste gevalle gebruik moet word. Die PFMA en die nasionale-tesourie-regulasies spel in groot besonderhede uit wat gesonde finansiële bestuur in die praktyk beteken en dek onderwerpe

soos verkrygingsprosedures, bestuur van inkomste en uitgawes, begrotingsbeheer en batebestuur.⁶⁵ Die MFMA bevat ook 'n reeks bepalings oor die hantering van finansiële probleme in munisipaliteite, insluitende die hantering van krisis, die moontlikheid van ingryping deur 'n provinsie ingevolge artikel 139 van die Grondwet, en die opstel van finansiële herstelplanne vir 'n munisipaliteit.⁶⁶

Daar blyk oënskylik nie 'n tekort aan voorskrifte te wees om te verseker dat alle nasionale departemente, provinsies en munisipaliteite gesonde finansiële bestuurspraktyke ontwikkel en implementeer nie. Die omvang van finansiële probleme in provinsies en munisipaliteite dui egter waarskynlik eerder op gebrekkige implementering en verantwoordbaarheid. Die nasionale tesourie se aanvanklike assessering van die situasie in Limpopo bevestig dit.⁶⁷ Korrekte toepassing van die wetgewing en regulasies deur alle nasionale departemente, provinsies en munisipaliteite is 'n basiese grondwetlike verantwoordelikheid, maar te oordeel aan die ouditeur-generaal se verslae en nuus oor korrupsie en wanbesteding wat gereeld die lig sien, skiet sodanige toepassing nog ver te kort.

Die ouditeur-generaal stel dit duidelik in die 2010-11-verslag oor provinsies dat die volgende kritieke elemente nodig is om gesonde finansiële bestuur en verslagdoening te bevorder:

- Positiewe leierskap wat bereid is om verantwoordbaarheid vir die finansiële bestuur deurgaans te aanvaar.
- Die skep van 'n omgewing wat verantwoordbaarheid en oorsig bevorder.
- Besliste aksieplanne met duidelike tydskale om die kernprobleme wat in auditverslae aan die lig kom, te kan oplos.⁶⁸

Dit is redelik voor die hand liggende praktiese voorstelle wat die ouditeur-generaal aan die hand doen. Waar provinsies en munisipaliteite kundigheid kort, veral op finansiëlebestuursvlak, kan dit by wyse van gepaste opleiding en die benutting van kundigheid wat in die privaatsektor en by universiteite beskikbaar is, aangevul word. Die manier waarop die EK 'n span tegniese kundiges vanuit eie geledere, lidlande en die IMF benut om die probleme in Griekeland te help oplos, is sinvol, aangesien dit 'n gesamentlike tegniese bydrae is wat gefokuste aandag aan verskillende administratiewe en regsprobleme gee. Die waarde van hierdie tegniese hulp word onder andere bevestig in die taakspan se verslae aan die Kommissie.⁶⁹ Dit is 'n tegnokratiese en onpartydige benadering waardeur praktiese en nodige oplossings in 'n moeilike politieke klimaat gevind word. Dit is dalk ook die manier om sommige van die bestuursprobleme in provinsies en munisipaliteite in Suid-Afrika te help oplos. Die gebruik van amptenare van die nasionale tesourie is uiteraard nodig wanneer daar 'n nasionale ingryping is om finansiëlebestuursprobleme in 'n provinsie te help oplos. Dit is egter nie 'n gegewe dat al die nodige kundigheid by die nasionale tesourie gevestig is nie. Soos gesê, kan die benutting van kundiges uit verskillende vakdissiplines vanuit die privaatsektor en ander regeringsinstellings, soos die ouditeur-generaal of ander provinsies, die tegniese bystand van die nasionale tesourie aan 'n provinsie in nood versterk, en dit behoort oorweeg te word.

Die PFMA hou rekenpligtige beamptes, met ander woorde die senior amptenare in nasionale en provinsiale departemente, verantwoordbaar en het finansiële wangedrag van rekenpligtige beamptes strafbaar gemaak.⁷⁰ Van politieke ampsbekleërs word egter net verwag dat hulle hul statutêre pligte binne die goedgekeurde begroting moet uitvoer, maar geen sanksies vir oorskryding van 'n begroting of oorskryding van hul pligte word in die wet genoem nie.⁷¹ Dié wet skiet dus te kort wat die verantwoording van politieke ampsbekleërs betref. Goeie regeerpraktyke, effektiewe positiewe leierskap op politieke en administratiewe vlak en die implementering van die beginsel van verantwoordbaarheid lê dus die grondslag vir die oplossing en voorkoming van finansiële krisis soos wat Limpopo en ander provinsies ondervind. Politieke verantwoordbaarheid binne die konteks van die finansiële staatsreg is 'n belangrike deel van die oplossing. Dit is voorts nodig dat die beginsels van verantwoordbaarheid en openheid wat deel is van die fundamentele waardes in die Grondwet, deeglike erkenning kry en toegepas word.

Samevattend word die volgende vanuit die finansiële staatsreg aanbeveel vir die hantering van finansiële krisis soos dié in Limpopo:

1. Toepassing van artikel 125(3) van die Grondwet deur konstruktiewe maatreëls in te stel vir die vestiging of herstel van toepaslike administratiewe vermoëns in 'n provinsie.
2. Indien daar 'n ingryping ingevolge artikel 100 van die Grondwet is, moet die tegniese span uit 'n diverse groep kundiges bestaan soos wat nodig is om die probleme te kan hanteer. Waar nodig moet kundiges uit die privaatsektor, van die ouditeur-generaal en van universiteite gekry word.
3. Wysiging van die PFMA om voorsiening te maak vir die verantwoordbaarheid van politieke hoofde van nasionale en provinsiale departemente naas die verantwoordingsplig wat aan rekenpligtige beamptes opgelê is.
4. Gepaste regstappe teen persone wat hulle aan finansiële wangedrag, korrupsie of ander misdade wat bygedra het tot die finansiële krisis, skuldig gemaak het.
5. Die politieke wil is klaarblyklik ook nodig om in die eerste plek te sorg dat gesonde finansiële bestuur geïmplementeer word. Terselfdertyd is dit ook nodig dat verantwoordbaarheid, veral in die geval van finansiële krisis of wanadministrasie, behoorlik toegepas word.

Bibliografie

Auditor General. 2012. Consolidated General Report on the audit outcomes of Local Government 2010–11, (1 Augustus 2012 geraadpleeg).

—. 2012. Consolidated General Report on the Provincial Audit Outcomes 2010–11, (27 Augustus 2012 geraadpleeg).

Barnard, C. 2010. *The substantive law of the EU – the four freedoms*. 3de uitgawe. Oxford, New York: Oxford University Press.

Brand, D.J. 2006. *Financial constitutional law – a comparison between Germany and South Africa*. Johannesburg: Konrad Adenauer Stiftung.

—. 2008. Financial constitutional law – a new concept in South Africa? *Tydskrif vir die Suid-Afrikaanse Reg*, 1:89–98.

—. 1998. The South African Constitution – three crucial issues for future development. *Stellenbosch Regstydskrif*,2:182–95.

Chalmers, D., G. Davies en G. Monti. 2011. *European Union Law – cases and materials*, 2de uitgawe. Cambridge, New York, Melbourne, Kaapstad, Singapoer, São Paulo, Delhi, Tokyo, Mexikostad: Cambridge University Press.

Consolidated version of the Treaty on the European Union. 2010. *Official Journal of the European Union*, C83 53:1. 30 Maart. (15 Augustus 2012 geraadpleeg).

Council of the European Union. 2010. Council Decision 2010/320/EU *OJ L*145/6 10 Mei 2010.

—. 2012. Council Decision 2012/211/EU *OJ L*113/8 13 Maart 2012.

De Villiers, B. (red.). 1994. *Birth of a Constitution*. Kaapstad: Juta.

Devenish, G.E. 1998. *A Commentary on the South African Constitution*. Durban: Butterworths.

Donnelly, L. 2012. Province in crisis: Battle lines drawn in Limpopo. (12 April 2012 geraadpleeg).

European Commission. 2012. General government data, general government revenue, expenditure, balances and gross debt, Spring 2012. (14 Augustus 2012 geraadpleeg).

—. 2012. Task Force for Greece – 2nd Quarterly Report, 15 Maart 2012 (1 Oktober 2012 geraadpleeg).

—. 2012. The Second Economic Adjustment Programme for Greece. March 2012. *European Economy Occasional Papers* 94.

—. 2011. Task Force for Greece – 1st Quarterly Report, 17 November 2011 (1 Oktober 2012 geraadpleeg).

—. 2010. The Economic Adjustment Programme for Greece, May 2010, *European Economy Occasional Papers* 61.

Heyer, J.A. 2011. Task force leader cleans house in Greece. *Spiegel Online*. 21 Desember. (1 Oktober 2012 geraadpleeg).

- Karamoko, J. 2011. Community protests in South Africa: Trends, analysis and explanations. Kaapstad: Universiteit van die Wes-Kaap. (31 Mei 2012 geraadpleeg).
- Malherbe, E.F.J. en D.J. Brand. 2001. Sub-national constitutional law – South Africa. *International encyclopaedia of laws*. Den Haag, Londen, New York: Kluwer Law International.
- Memorandum of Understanding between the European Commission acting on behalf of the Euro Area Member States and the Hellenic Republic, February 2012. Brussels, Athens. (14 Augustus 2012 geraadpleeg).
- Mkokeli, S. en S. Shoba. 2011. Cabinet in bold step to fix broken provinces. *Business Day BDLive*. 6 Desember 2011, bl. 1. (2 Oktober 2012 geraadpleeg).
- National Treasury. 2012. Media statement – Joint ministerial team on Limpopo section 100 intervention, 19 January. (28 Maart 2012 geraadpleeg).
- . 2012. Budget review 2012. (12 April 2012 geraadpleeg).
- Nugent, N. 1999. *The government and politics of the European Union*. 4de uitgawe. Ebbw Vale: Creative Print & Design.
- Public Protector. 2012. Report on an investigation into allegations of impropriety and corrupt practices relating to the awarding of contracts for goods and services by the Limpopo Department of Roads and Transport. Report No. 10 of 2012/13, 10 Oktober. (15 Oktober 2012 geraadpleeg).
- Rautenbach, I.M. en E.F.J. Malherbe. 2004. *Constitutional Law*. 4de uitgawe. Durban: LexisNexis.
- Slabbert, A. 2012. Rade dop oudit-toets. *Die Burger*. 24 Julie, bl. 1.
- The Press and Information Office of the Federal Government of Germany. 2011. Stability of the euro is the top priority. 3 November. (14 Augustus 2012 geraadpleeg).
- Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. Lissabon, 13 Desember 2007. *Official Journal of the European Union*, C306 50:1.
- Treaty on the functioning of the European Union. *Official Journal of the European Union*, C83 53:47.
- What to do about Greece; The euro crisis. 2012. *The Economist*. 28 Januarie, bl.11–2.
- Williams, D. en K. Child. 2012. Skeletal health system sitting on cash pile. (3 Oktober 2012 geraadpleeg)

Zahariadis, N. 2012. Complexity, coupling and policy effectiveness: the European response to the Greek sovereign debt crisis. *Journal of Public Policy*, 32(2):99.

Eindnotas

¹ Chalmers e.a. (2011: 9–50); Treaty on European Union *OJ C191*, 29 July 1992; Grondwet artt. 1, 40.

² National Treasury, Media statement (2012:2).

³ National Treasury, Media statement (2012:2).

⁴ National Treasury, Media statement (2012:3).

⁵ Public Protector (2012:11–4).

⁶ Mkokeli en Shoba (2011).

⁷ National Treasury, Media statement (2012:1).

⁸ National Treasury, Budget review (2012:113).

⁹ Williams en Child (2012).

¹⁰ Sien o.a. art. 125(2) – uitoefening van uitvoerende gesag; art. 133 – aanspreeklikheid van uitvoerende gesag.

¹¹ Donnelly (2012).

¹² Art.152(1): “Die oogmerke van plaaslike regering is –

- Om demokratiese en verantwoordingspligtige regering vir plaaslike gemeenskappe te voorsien,
- Om te verseker dat dienste op volhoubare wyse aan gemeenskappe verskaf word,
- Om maatskaplike en ekonomiese ontwikkeling te bevorder,
- Om ’n veilige en gesonde omgewing te bevorder; en
- Om die betrokkenheid van gemeenskappe en gemeenskapsorganisasies in plaaslike regeringsaangeleenthede aan te moedig.”

¹³ Karamoko (2011:34).

¹⁴ Karamoko (2011:36).

¹⁵ Auditor General, Local Government (2010-11:17–8; Slabbert (2012:1).

¹⁶ Brand (2008:90); Brand (1998:188).

¹⁷ Artt. 228, 229.

¹⁸ Artt. 214, 227.

¹⁹ Art. 227(1), (4).

²⁰ Art. 230.

²¹ Art. 215–7.

²² Artt. 38–42, 81 PFMA; artt. 60–75, 171–4 MFMA.

²³ *In Re Certification of the Constitution of the Republic of South Africa*, 1996 1996 4 SA 744 (KH); 1996 10) BCLR 1253 (KH) par. 290; De Villiers (1994:256).

²⁴ Art. 100(1) bepaal: “Wanneer ’n provinsie ’n uitvoerende verpligting ingevolge wetgewing of die Grondwet nie kan nakom nie of dit nie nakom nie, kan die nasionale uitvoerende gesag ingryp deur enige gepaste stappe te doen om te verseker dat daardie verpligting nagekom word, met inbegrip van –

- die uitreiking van ’n lasgewing aan die provinsiale uitvoerende gesag waarin die mate van die versuim om sy verpligtinge na te kom, beskryf word en stappe wat nodig is om sy verpligtinge na te kom, vermeld word; en
- die aanvaarding van verantwoordelikheid vir die betrokke verpligting in daardie provinsie in die mate wat nodig is om –
- noodsaaklike nasionale standaarde te handhaaf of aan gevestigde minimum standaarde vir die lewering van ’n diens te voldoen;
- ekonomiese eenheid te handhaaf;
- nasionale veiligheid te handhaaf; of
- te voorkom dat daardie provinsie onredelike stappe doen wat nadelig is vir die belange van ’n ander provinsie of die land as geheel.”

²⁵ *Certification of the Constitution* case par. 265-6; *Ex parte President of the Republic of South Africa In re: Constitutionality of the Liquor Bill* 2000 1 BCLR 1 (KH); Brand (2006:111); Rautenbach en Malherbe (2004:266–7); Malherbe en Brand (2001:64–5).

²⁶ Artt. 81–6 bevat uitvoerige bepalings oor finansiële wangedrag.

²⁷ Die lang titel van die wet beskryf die doel van die wet o.a. as volg: “To regulate financial management in the national government and provincial governments.”

²⁸ Rautenbach en Malherbe (2004:266–7).

²⁹ Art. 100(2) Grondwet.

³⁰ National Treasury, Media statement (2012:2).

³¹ National Treasury, Media statement (2012:3–5).

³² *Soobramoney v Minister of Health (KwaZulu-Natal)* 1998 1 SA 765 (KH); 1997 12 BCLR 1696 par. 29.

³³ Art. 3(4) TEU: “The Union shall establish an economic and monetary union whose currency is the euro”; Chalmers e.a. (2011:716–27).

³⁴ Die Stability and Growth Pact bestaan uit die volgende elemente: Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact (1997) *OJ* C236/1; Regulation 1466/97/EC on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies (1997) *OJ* L209/1; Regulation 1467/97/EC on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure (1997) *OJ* L209/6; Regulation 1055/2005/EC amending Regulation 1466/97 (2005) *OJ* L174/1; en Regulation 1056/2005/EC amending Regulation 1467/97/EC (2005) *OJ* L174/5.

³⁵ Art. 40 Grondwet.

³⁶ European Commission (2010:61 6); Zahariadis (2012:2 105).

³⁷ European Commission (2010:61 6).

³⁸ European Commission, General Government Data (2012:30-3).

³⁹ Sestien EU-lidlande is tans deel van die euro-sone, naamlik België, Siperus, Duitsland, Finland, Frankryk, Griekeland, Ierland, Italië, Luxemburg, Malta, Nederland, Oostenryk, Portugal, Spanje, Slowenië en Slowakye.

⁴⁰ Zahariadis (2012:99).

⁴¹ What to do about Greece (2012:11).

⁴² Nugent (1999:123–4).

⁴³ Art. 3(4) Treaty on European Union: “The Union shall establish an economic and monetary union whose currency is the euro.”

⁴⁴ Art. 126(1) Treaty on the Functioning of the European Union: “Member States shall avoid excessive government deficits.” Kyk ook Barnard (2010:594).

⁴⁵ Treaty of Lisbon (2007).

⁴⁶ Art. 126(7) TFEU; Chalmers e.a. (2011:737–40); Barnard (2010:597).

⁴⁷ Council of the European Union (2010).

⁴⁸ Memorandum of Understanding (2012:4–5).

⁴⁹ Memorandum of Understanding (2012:4–5); Council of the European Union (2012).

⁵⁰ Art. 4 Council of the European Union (2010).

- ⁵¹ Art. 2 Council of the European Union (2010); Heyer (2011); European Commission, The Second Economic Adjustment Programme for Greece (2012: 8–9).
- ⁵² European Commission, Task Force for Greece (2011:2).
- ⁵³ The Press and Information Office of the Federal Government (2011).
- ⁵⁴ Memorandum of understanding between the European Commission and the Hellenic Republic (2012:8–13).
- ⁵⁵ European Commission, Task Force for Greece (2011:2).
- ⁵⁶ European Commission, The Second Economic Adjustment Programme for Greece (2012:1–4).
- ⁵⁷ National Treasury, Media statement (2012).
- ⁵⁸ Art. 125(3) Grondwet; Rautenbach en Malherbe (2004:265).
- ⁵⁹ Art. 133 Grondwet.
- ⁶⁰ National Treasury, Media statement (2012:2).
- ⁶¹ Artt. 81–86 PFMA.
- ⁶² European Commission, The Second Economic Adjustment Programme for Greece (2012:48–83).
- ⁶³ Memorandum of Understanding between the European Commission and the Hellenic Republic (2012)
- ⁶⁴ National Treasury, Media statement (2012:2).
- ⁶⁵ Sien bv. art. 6 (begrotings), art. 7 (bestuur van inkomste), art. 8 (bestuur van uitgawes), art. 10 (batebestuur), art. 16A (verkrygingsbestuur), Treasury Regulations GN R225 in GG 27388 van 15 Maart 2005, soos gewysig.
- ⁶⁶ Artt. 141–6 MFMA beskryf die ontwikkeling en implementering van finansiële herstelplanne in munisipaliteite.
- ⁶⁷ National Treasury, Media statement (2012:3).
- ⁶⁸ Auditor General, Provinces (2010–11:34).
- ⁶⁹ European Commission, Task Force for Greece (2011); European Commission, Task Force for Greece (2012).
- ⁷⁰ Art. 81 Wet 1 van 1999.
- ⁷¹ Art. 63 Wet 1 van 1999.