

FINANSIERING VAN PLAASLIKE OWERHEDE

DEUR

MARIA SUSANNA DU RAND

ingehandig vir voldoening aan die vereistes vir die graad

Magister Commercii

in die

Fakulteit van Ekonomiese en Bestuurswetenskappe

by die

Universiteit van Pretoria

Pretoria

Desember 2000

BEDANKINGS

Sonder die krag en deursettingsvermoë ontvang van Bo sou hierdie verhandeling nie suksesvol voltooi gewees het nie.

Baie dankie aan my gesin vir jul geduld, hulp en aanmoediging gedurende die afgelope paar jaar.

Prof JJN Cloete dankie vir u aanmoediging en voorligting. Dit is 'n eer om te kan sê ek het my M Com gedoen met die aanmoediging van prof JJN Cloete.

Aan die stadstesouriers en rekenmeesters van die verskillende plaaslike owerhede. Baie dankie vir u samewerking. Die verhandeling sou nie suksesvol gewees het sonder u samewerking nie.

Me M Stiglingh, my promoter. Baie dankie vir die geduld en goeie raad. Ek waardeer dit opreg.

SAMEVATTING

Die rol van plaaslike owerhede is nie slegs dié van diensteleweraar nie, maar sluit in die ontwikkeling van plaaslike gemeenskappe om die lewenstandaard van almal in Suid-Afrika te verbeter. Die behoeftes van agtergeblewe gemeenskappe moet voorkeur geniet om deur plaaslike owerhede aangepak te word. Dit sal wesenlike finansiële bydraes vereis om die agterstande die hoof te bied. Plaaslike owerhede beskik skaars oor voldoende inkomstebronne om die verskaffing van noodsaaklike dienste na behore te onderneem. Die owerhede sal dus beswaarlik as ontwikkelingsinstellings kan dien.

Elke plaaslike owerheid moet daarna streef om bestaande inkomstebronne optimaal te benut. Die belastingbasis kan uitgebrei word deur gebiede in te sluit wat nie voorheen aan eiendomsbelasting en paslike verbruikerstariewe onderworpe was nie. Addisionele inkomstebronne soos streeks- en vestigingsheffings, grondbelasting en brandstofheffing, wat as inkomstebronne vir plaaslike owerhede geskik is, moet verder ondersoek word. Indien verhogings van bestaande belastings of nuwe maatreëls ingestel word, moet dit met inagneming van die totale belastinglas, uitvoerbaarheid en politieke aanvaarbaarheid daarvan gedoen word.

Plaaslike owerhede is geregtig op 'n voorspelbare en regverdige verdeling van nasionale inkomste op vertikale sowel as horisontale basisse. Die horisontale verdeling is vanaf 1999 gebaseer op formules wat voordeliger vir plaaslike owerhede was. Vennootskappe van openbare en private instansies kan private instansies se bestuurskundigheid en kapitaal ten goede gebruik, maar behoorlike beleid en riglyne vir die uitvoering daarvan is nodig sodat nadelige mededinging nie tussen dié twee sektore ontstaan nie.

Lenings kan gebruik word om fondse vir kapitaalbesteding aan te vul, maar die nasionale regering moet duidelike riglyne stel om 'n sterk en innoverende sekondêre mark vir lang- en korttermyn munisipale skuldbriewe te ontwikkel.

SYNOPSIS

The role of local government is not restricted to service delivery, and includes the development of local communities to improve the standard of living for all in South Africa. Addressing the needs of disadvantaged communities must be accorded priority by local government. This will require major financial outlays in order to overcome the existing backlogs. Local governments generally have hardly sufficient revenue sources to render essential services satisfactory. They will thus find it difficult to serve as development institutions.

Every local authority must strive to exploit existing revenue optimally. The tax base can be extended to include areas which were previously excluded from property taxation and appropriate user charges. Additional revenue sources such as regional service and establishment levies, land tax and fuel levies, which could be suitable revenue sources for local governments, should be investigated further. However, if new taxes were to be imposed, their impact on the total tax burden, practicability and political acceptance must be considered.

Local governments are entitled to a predictable and equitable share of national revenue, on vertical and horizontal bases. Since 1999 the horizontal division has been based on formulas, which were more advantageous for local authorities. Partnerships of public and private institutions could make it possible for public institutions to better exploit the management expertise and capital of the private institutions, but this will require proper policies and guidelines to avoid detrimental competition between the two sectors.

Loans may be used to supplement funds for capital expenditure, but the national government must provide clear guidelines to facilitate the development of a significant and innovative secondary market for short and long term municipal bonds.

INHOUDSOPGAWE

HOOFSTUK 1		1
	INLEIDING EN GESKIEDKUNDIGE AGTERGROND	
1.1	AGTERGROND	1
	1.1.1	
	Vereistes waaraan die nuwe stelsel van finansiering vir plaaslike owerhede moet voldoen	2
	1.1.2	
	Hoofprobleme rondom plaaslike owerhede se inkomste	2
1.2	NAVORSINGSMOONTLIKHEDE	6
1.3	PROBLEEMSTELLING	7
1.4	SUBPROBLEME	7
1.5	HIPOTESES	8
1.6	BEPERKINGE	8
1.7	AANNAMES	9
1.8	DEFINIËRING VAN TERME EN AFKORTINGS	9
	1.8.1	
	Plaaslike owerhede	9
	1.8.2	
	Munisipaliteit	9
	1.8.3	
	Metropolitaanse substruktuur	9
	1.8.4	
	Metropolitaanse gebied	9
	1.8.5	
	HOP	10
1.9	BETEKENIS VAN DIE STUDIE	10
1.10	STRATEGIE VAN NAVORSING	11
1.11	RAAMWERK WAARBINNE DIE STUDIE PLAASVIND	11

HOOFSTUK 2		14
	DOELWITTE EN BEVOEGDHEDE VAN PLAASLIKE OWERHEDE IN SUID-AFRIKA	
2.1	INLEIDING	14
2.2	WAT IS PLAASLIKE OWERHEDE?	15
2.2.1	Inleiding	15
2.2.2	Soorte munisipaliteite	16
2.3	OOGMERKE VAN PLAASLIKE OWERHEDE	25
2.4	FUNKSIES EN BEVOEGDHEDE VAN PLAASLIKE OWERHEDE	26
2.5	GRONDWETLIKE VOORSKRIFTE EN VERPLIGTINGE	30
2.6	GEVOLGTREKKING	31
HOOFSTUK 3		33
	TOEWYSING VAN FONDSE AAN PLAASLIKE OWERHEDE IN SUID-AFRIKA	
3.1	INLEIDING	33
3.2	VERDELING VAN NASIONALE INKOMSTE	33
3.2.1	Inleiding	33
3.2.2	Vorige stelsel vir die verdeling van inkomste wat nasionaal in gevorder is	35
3.2.3	Nuwe formule-gebaseerde benadering vir die verdeling van inkomste wat nasionaal ingevorder is	35
3.2.4	Faktore wat in aanmerking geneem moet word by die verdeling van inkomste wat nasionaal ingevorder is	39
3.2.5	Doelwitte van die nuwe formule-gebaseerde benadering vir die verdeling van inkomste wat nasionaal ingevorder is	41

3.2.6	Nadeel van die nuwe formule-gebaseerde benadering vir die verdeling van inkomste wat nasionaal ingevorder is	42
3.2.7	Formules vir die verdeling van inkomste wat nasionaal ingevorder is	43
3.2.8	Gevolge van die nuwe formule-gebaseerde benadering vir die verdeling van inkomste wat nasionaal ingevorder is	51
3.2.9	Probleme wat ondervind word met die huidige twee formules wat in gebruik is	51
3.2.10	Benaderings wat deur plaaslike owerhede ingestel kan word vir die verspreiding van die billike deel, van die inkomste wat nasionaal ingevorder is, wat aan hulle toegedeel is	54
3.2.11	Wetsontwerp op die verdeling van inkomste	55
3.3	GEVOLGTREKKING	61
	HOOFSTUK 4	63
	EIE INKOMSTEBRONNE VAN PLAASLIKE OWERHEDE IS SUID-AFRIKA	
4.1	INLEIDING	63
4.2	EIENDOMSBELASTING	64
4.2.1	Inleiding	64
4.2.2	Koerse en tariewe	66
4.2.3	Basis waarop belasting gehef word	68
4.2.4	Kritiek teen die tarief en basis	70
4.2.5	Metodes van aanslag	72
4.2.6	Eiendomme vrygestel van eiendomsbelasting	75
4.2.7	Sake waaraan aandag gegee moet word wat betref eiendomsbelasting	77



4.2.8	Gevolgtrekking	79
4.3	VERBRUIKERSTARIEWE	81
4.3.1	Inleiding	81
4.3.2	Diensteheffings	82
4.3.3	Vasstelling van tariewe	83
4.3.4	Gevolgtrekking	84
HOOFSTUK 5		86
	METROPOLITAANSE RADE MET METROPOLITAANSE PLAASLIKE RADE EN DISTRIKSRAD	
5.1	INLEIDING	86
5.2	OOGMERKE VAN METROPOLITAANSE PLAASLIKE RADE	87
5.3	BEVOEGDHEDE EN PLIGTE VAN METROPOLITAANSE PLAASLIKE RADE EN DISTRIKSRAD	87
5.4	FINANSIERING VAN METROPOLITAANSE PLAASLIKE RADE EN DISTRIKS- RAD	88
5.5	KOERSE WAARTEEN TARIWE GEHEF KAN WORD	90
5.6	PROBLEME VERBONDE AAN STREEKS- EN VESTIGINGSHEFFINGS	91
5.7	GEVOLGTREKKING	92
HOOFSTUK 6		93
	LENINGSFONDSE VAN PLAASLIKE OWERHEDE	
6.1	INLEIDING	93
6.2	LENINGS	93

6.3	SLEUTELPUNTE VAN MUNISIPALE FINANSIERING WAT BELEGGINGS IN DIE MUNISIPALE SEKTOR BEÏNVLOED	95
6.3.1	Lenings- en beleggingsbevoegdhede van munisipaliteite	95
6.3.2	Kredietverbetering	97
7.3.3	Konsessionele finansiering van lenings	98
6.4	GEVOLGTREKKING	102
HOOFSTUK 7		103
	VOORDELE EN NADELE VAN DIE HUIDIGE FINANSIËLE SITUASIE VAN PLAASLIKE OWERHEDE IN SUID-AFRIKA	
7.1	INLEIDING	103
7.2	VOORDELE VAN DIE HUIDIGE FINANSIËLE SITUASIE VAN PLAASLIKE OWERHEDE IN SUID-AFRIKA	103
7.3	NADELE VAN DIE HUIDIGE FINANSIËLE SITUASIE VAN PLAASLIKE OWERHEDE IN SUID-AFRIKA	104
7.4	GEVOLGTREKKING	105
HOOFSTUK 8		106
	BEVINDINGS MET NAVRAE OOR DIE FINANSIERING VAN DIE PLAASLIKE OWERHEDE	
8.1	INLEIDING	106
8.2	VRAELYSSTE	108
8.3	STEEKPROEF	109
8.4	TERUGSENDINGKOERS	110
8.5	OPVOLGING	111
8.6	KWALITEIT VAN ANTWOORDE	111



8.7	ONTLEDING VAN DIE ONDERSOEK	111
8.7.1	Bevoegdhede en pligte	111
8.7.2	Interdepartementele oordragte	113
8.7.3	Eiendomsbelasting	115
8.7.4	Verbruikerstariewe	123
8.7.5	Streeksdiensteheffings en streeksvestigingsheffings	127
8.7.6	Brandstofheffing	130
8.7.7	Lenings	131
8.7.8	Vennootskappe van openbare en private instansies	132
8.7.9	Algemeen	134
8.8	GEVOLGTREKKING	137
HOOFSTUK 9		139
	OPSOMMING EN AANBEVELINGS	
9.1	INLEIDING	139
9.2	AFLEIDINGS VAN DIE BEVINDINGS MET DIE ONDERSOEK NA DIE FINAN- SIERING VAN PLAASLIKE OWERHEDE	139
9.2.1	Rol van plaaslike owerhede	139
9.2.2	Funksies en aktiwiteite	140
9.2.3	Beperkte bronne	140
9.2.4	Lewensvatbaarheid van plaaslike owerhede	141
9.2.5	Bronne word nie optimaal benut nie	142
9.2.6	Kontantvloei probleme	142
9.2.7	Swak bestuur	143
9.2.8	Vennootskappe van openbare en private instansies	143



9.3	GEVOLGTREKKING	143
9.4	AANBEVELINGS	145
9.4.1	Herstruktuering van munisipale finansies	145
9.4.2	Beter kredietbeheer	146
9.4.3	Opleiding	147
9.4.4	Beter finansiële bestuur	147
9.4.5	Grondbelasting	148
9.4.6	Brandstofheffing	149
9.4.7	Begrotings	150
9.4.8	Lewensvatbare plaaslike owerhede	150
9.4.9	Billike deel van nasionale inkomste	151
9.4.10	Optimale benutting van bronne	152
9.4.11	Vennootskappe van openbare en private instansies	152
9.4.12	Lenings	153
9.4.13	Eiendomsbelasting	154
9.4.14	Streeks- en vestigingsheffings	155
9.4.15	Handelsurplusse	156
9.4.16	Nasionale belastingstelsel	157
9.5	GEVOLGTREKKING	157
HOOFSTUK 10		159
	MOONTLIKE NUWE NAVORSING	
10.1	INLEIDING	159
10.2	MOONTLIKE NAVORSING	159
LITERATUUR		162



BYLAAG: VRAELYS

HOOFSTUK 1

INLEIDING EN GESKIEDKUNDIGE AGTERGROND

1.1 AGTERGROND

Die nuwe stelsel van plaaslike regering se primêre rol is nie net die voorsiening van noodsaaklike munisipale goedere soos water, sanitasie en elektrisiteit nie. Daar het 'n belangrike rol bygekom; te wete om die ekonomiese en sosiale ontwikkeling te bevorder. Dit sluit onder meer deelname aan nasionale en provinsiale ontwikkelingsprogramme in. Tesame met hulle nuwe rol moet plaaslike owerhede die probleme oorbrug wat verband hou met die samesmelting van stedelike gebiede met plattelandse gebiede waarvan sommige nie oor effektiewe munisipale infrastruktuur beskik nie. Hierdie ontwikkeling hou betekenisvolle finansiële en fiskale implikasies vir plaaslike owerhede in (Franzen 2000: 33).

Vic de Klerk (1999: 10) berig dat ongeveer 600 van die 843 voormalige plaaslike besture wat tot 4 Desember 2000 bestaan het vir meer as 90% van die besteding op plaaslike regeringsvlak verantwoordelik was, lewensvatbaar was en in 'n bevredigende finansiële toestand was. Die regering het aanvaar dat vir lewensvatbaarheid plaaslike owerhede gevestig moet word op fundamente wat geografies en finansiëel gesond is sodat subsidies tot die minimum beperk kan word. Daarom het die herafbakening van munisipale grense die getal plaaslike owerhede op 5 Desember 2000 na ongeveer 286 verminder.

Dit is duidelik dat die geldsake van plaaslike owerhede aandag nodig het, veral die uitwissing van die skuld van verbruikers wat nie vir hul dienste betaal nie. Daar is reeds begin met die konsolidasie van finansiële dissipline op plaaslike owerheidsvlak nadat 'n groenskrif oor plaaslike owerhede die lig in Oktober 1997 gesien het. Peter

Vaz (1997: 12), 'n navorser van die Finansiële en Fiskale Kommissie, het die beleids- en beplanningsimplikasies van die hoofstuk oor finansiering in die Witskrif oor plaaslike owerhede, 1998, soos volg uiteengesit:

1.1.1 Vereistes waaraan die nuwe stelsel van finansiering vir plaaslike owerhede moet voldoen:

- Inkomstedoelmatigheid en -sekerheid;
- Standhoudende bronne;
- Effektiewe en doeltreffende benutting van bronne;
- Deursigtige en verantwoordbare gebruik van inkomste;
- Regverdige verdeling;
- Ontwikkeling en beleggings; en
- Makro-ekonomiese bestuur.

1.1.2 Hoofprobleme rondom plaaslike owerhede se inkomste

(a) Eiendomsbelasting

Hierdie hoofbron van plaaslike owerhede se inkomste bied vyf uitgangspunte, te wete:

- uitbreiding van die belastingbasis deur gebiede wat tans nie belas word nie in die belastingnetwerk in te bring.

Tans word eiendomsbelasting nie gelykmatig toegepas nie en die waardasie van eiendomme word somtyds bevraagteken.



- variasies in die aanslagstelsel

Munisipaliteite het uiteenlopende belastingtariewe en die vraag is of plaaslike outonomie opgeoffer moet word om 'n eenvormige nasionale stelsel te verkry.

- eiendomwaardasies

Eiendomme word ongereeld waardeer en die vraag is of 'n standaardgrondslag ingestel moet word.

- belasting op landbougond

Slegs stedelike eiendomme is tot dusver waardeer en belas. Die belasting van landbougond moet in belang van regverdigheid ondersoek word.

- armes

'n Beleid vir inwoners wat arm is en nie eiendomsbelasting kan betaal nie.

(b) Metropolitaanse en distriksradeheffings

Die streeksdiensteheffing op lone en salarisse betaal deur werkgewers (insluitende owerheids- en semi-owerheidsliggame) en streeksvestigingheffings gebaseer op die omset van sakeondernemings (insluitende handelsbanke, versekeringsmaatskappye, bougenootskappe en nywerhede) is ekonomies oneffektief, maar dit is 'n hoofbron van

inkomste vir metropolitaanse- en distriksrade (Franzen 2000: 37). Die administrasie van hierdie heffings verdien aandag. Daar moet veral seker gemaak word dat alle potensiële betalers wel geregistreer is en dat die heffings wel ingevorder word (Franzen 2000: 44).

'n Addisionele bron van inkomsteheffing op sekondêre plaaslike owerheidsvlak is die brandstofheffing. Hierdie heffing moet verder ondersoek word as 'n moontlike bron van inkomste op plaaslike vlak omdat dit

- elke plaaslike gebied toegereken kan word,
- 'n aansienlike groeipotensiaal het,
- die welvarende deel van die gemeenskap raak, en
- moontlike inkomste van buite die metropolitaanse gebied mag voortbring.

Volgens Grant Easton (1997: 11) berus hierdie heffings op 'n self-aanslagstelsel en daarom kan dit nie seker wees dat dit optimaal ingesamel word nie.

(c) Verbruikerstariewe

Hierdie is die derde belangrikste bron van inkomste vir plaaslike owerhede en bestaan hoofsaaklik uit tariewe vir water, elektrisiteit en sanitasie. 'n Beleidsoorweging hier is die bepaling van nasionale riglyne vir die herstruktuering van plaaslike tariewe, insluitende bloktariewe en kruissubsidiëring (vat van die rykes en gee vir die armes).

Die kwessie hier, volgens Grant Easton (1997: 11), is egter dat die

inkomstestroom verkry uit die verkoop van elektrisiteit binne 3 - 5 jaar al minder en minder vir plaaslike owerhede beskikbaar gaan wees. Dieselfde verloop van sake is besig om met water te gebeur. Met plaaslike owerhede wat alreeds finansiële kwellings ondervind, sal alternatiewe gevind moet word om hierdie inkomstebronne te vervang. Volgens Peter Adams (1997: 11) van Eskom se Korporatiewe Kommunikasie-afdeling is die regering se voorstel in hierdie verband dat 'n belasting ingestel moet word op al die verkope van elektrisiteit en dat die opbrengs dan verdeel moet word onder die verskillende plaaslike owerhede om die verlies aan wins te vervang. Volgens Peter Vaz (1997: 12) is dit egter nodig dat die huidige stelsel van oordragte na plaaslike owerhede geherstruktureer moet word, want dit is onregverdig en ongelyk en kan om politieke oorwegings gemanipuleer word omdat dit op subjektiewe kriteria gebaseer is.

(d) Finansiering van plattelandse gebiede

Distriksrade se hoofbron van inkomste is distriksradeheffings (Franzen 2000: 44). Plattelandse gemeenskappe het, met geen eiendoms- en grondbelasting nie, tradisioneel 'n beperkte belastingbasis gehad. Die inwoners is oor die algemeen ook arm. Valli Moosa (1997: 4), destydse Minister van Konstitusionele Ontwikkeling en Provinsiale Sake, het op die Africare-konferensie aanbeveel dat die verhoging van plattelandse owerhede se inkomste met belasting op grond is 'probably the most deliberated new source of revenue.' Dit sou volgens hom regverdigheid verhoog, omdat nie net stedelike gebiede nie, maar ook plattelandse gebiede tot 'welvaartbelasting' behoort by te dra. Daar is egter struikelblokke by die bepaling van die belasbare waardes. Die Katz Kommissie (1997: 4) het vier metodes van waardasie voorgestel, maar

geen basis bestaan nog vir die waardering van stamgrond nie. Daar is ander probleme soos die teenkanting van die stamhoofde in byvoorbeeld die Nelspruit omgewing, om nie by die munisipaliteit geïnkorporeer te word nie, omdat die verlies van beheer oor die grond gevrees word. Valli Moosa (1997: 4) het verder gesê dat alhoewel belasting op grond nadelig vir die landbousektor kan wees, dit tot groter effektiwiteit kan lei.

Belastings gehef op inwoners wat deur die ontwikkeling van verbeteringe bevoordeel is, is 'n ander opsie (Valli Moosa 1997: 4).

Valli Moosa (1997: 4) het verder gegaan en gesê dat die belangrikheid van die streeksdiensteheffings en streeksvestigingsheffings ook nie uit die oog verloor moet word nie.

1.2 NAVORSINGSMOONTLIKHEDE

Volgens Grant Easton (1997: 11) is 'n volskaalse ondersoek nodig oor die huidige en toekomstige finansiering van plaaslike owerhede en veral vir 'n toekomstige plaaslike belasting op toegevoegde waarde (BTW) stelsel. Peter Vaz (1997: 12) stel voor dat die moontlikheid van 'n belasting op grond in plattelandse gebiede ondersoek moet word asook 'n eenvormige stelsel vir die waardasie van eiendom vir plaaslike owerhede om vergelykings met ander jurisduksies moontlik te maak. Volgens Peter Vaz (1997: 12) is daar verder 'n gebrek aan duidelikheid oor die gebruik van metropolitaanse- en distriksheffings, sowel as die verdeling van die opbrengs. Hierdie heffings moet dringend ondersoek word (Franzen 2000: 44). Dit is enkele van die struikelblokke wat betref finansiering van plaaslike owerhede, veral aangesien dit volgens Trevor Manuel se aankondiging op 6 November 1997 blyk dat fondse nie meer aan provinsies geallokeer gaan word nie en dus ook nie na plaaslike owerhede

herlei sal word nie. Dit beteken dat plaaslike owerhede hulself in die toekoms sal moet finansier.

Hierdie kwessie word behandel in die Annual Report on the equitable share for local government for 1999/2000 financial year wat deur die Departement van Provinsiale en Plaaslike Regering uitgereik is.

1.3 PROBLEEMSTELLING

Met inagneming van die voorgaande uiteensetting is navorsing vir hierdie verhandeling daarop gemik om die bestaande inkomstebronne vir plaaslike owerhede te beskryf en te evalueer. Daarna word moontlike inkomstebronne vir plaaslike owerhede geïdentifiseer en geëvalueer.

1.4 SUBPROBLEME

Vir die verklaring van die probleemstelling sal vasgestel word

- wat die doelwitte en bevoegdhede van plaaslike owerhede in Suid-Afrika is;
- hoe fondse aan plaaslike owerhede in Suid-Afrika toegewys word;
- wat die eie inkomstebronne van plaaslike owerhede in Suid-Afrika is;
- watter besondere reëlins vir metropolitaanse rade met metropolitaanse plaaslike rade en distriksrade bestaan;
- watter leningsfondse deur plaaslike owerhede vereis word; en

- wat die voor- en nadele van die vorige/bestaande slisels vir die toewysing van inkomstebronne van plaaslike owerhede in Suid-Afrika is.

Laastens sal verduidelik word watter inligting met vraelyste aan munisipale tesouriers verkry is en watter afleidings daarna moontlik was.

1.5 HIPOTESES

1.5.1 Deur die bestudering en evaluering van die bestaande toestand kan leemtes en hulle oorsake vasgestel word. Onder andere sal vasgestel moet word of bestaande inkomste effektief ingevorder en gebruik word.

1.5.2 Daar bestaan moontlike bronne van finansiering van plaaslike owerhede wat tans onbenut of onderbenut is.

1.5.3 Huidige bronne van finansiering behoort effektief ingespan te word of die besteding van beskikbare inkomste kan verbeter word om finansiële vraagstukke van plaaslike owerhede op te los.

1.6 BEPERKINGE

1.6.1 Die ondersoek is beperk tot eie inkomste uit heffings en belastings op die plaaslike owerheidsvlak en sluit nie provinsiale subsidies om begrotingstekorte uit te wis in nie.

1.6.2 Ander vraagstukke soos die moontlike herafbakening van metropolitaanse- en distriksrade se grense sal nie ondersoek word nie, want hierdie ondersoek gaan hoofsaaklik om die finansiering van plaaslike owerhede.

1.7 AANNAMES

1.7.1 Die uitgangspunt van die studie is dat plaaslike owerhede eie bestaansreg het en dus self-finansierend behoort te wees.

1.7.2 Daar word aanvaar dat die grense van verskillende plaaslike owerhede met inagneming van finansiële oorwegings vasgestel is en dus nie besondere vermelding verdien nie.

1.8 DEFINIËRING VAN TERME EN AFKORTINGS

1.8.1 Plaaslike owerhede

Plaaslike owerhede is die munisipaliteite wat deur stads- en dorpsrade bestuur word. Dit sluit in metropolitaanse substrukture, distriksrade, dorpsrade en plattelandse rade.

1.8.2 Munisipaliteit

‘n Afgebakende verstedelike gebied met ‘n plaaslike owerheid.

1.8.3 Metropolitaanse substruktuur

‘n Primêre plaaslike owerheid vir ‘n metropolitaanse gebied van plaaslike regering.

1.8.4 Metropolitaanse gebied

Gebiede wat

- die regsgebiede van meerdere plaaslike owerhede omvat;
- dig bevolk is en met 'n beweging van mense, goedere en dienste binne die gebied;
- uitgebreid ontwikkel of verstedelik is en met meer as een sentrale besigheidsdistrik, nywerheidsgebied en konsentrasie van werk; en
- ekonomies 'n funksionele eenheid uitmaak bestaande uit verskeie kleiner eenhede wat ekonomies en ten opsigte van dienste interafhanklik is.

1.8.5 HOP

Heropbou en ontwikkelingsprogram.

1.9 BETEKENIS VAN DIE STUDIE

Die Groenskrif oor plaaslike owerhede is aan die begin van Oktober 1997 vrygestel. Die verskillende partye het ses weke, dit wil sê tot 1 Desember 1997, gehad om op die Groenskrif te reageer en voorstelle te maak. 'n Nasionale konferensie is gehou op 4 - 5 Desember 1997 om die opsies te finaliseer voordat daar begin is met die voorbereiding van die Witskrif oor plaaslike owerhede met die oog om dit in Januarie 1998 aan die Parlement vir goedkeuring voor te lê. Die Witskrif oor plaaslike owerhede is dan ook deur die Parlement gedurende 1998 goedgekeur. Die Witskrif toon egter 'n gebrek aan antwoorde op verskeie probleme en spel nie werklik alle moontlike opsies tot die beskikking van plaaslike owerhede uit nie. Daar is nog navorsing en ondersoek nodig oor huidige en toekomstige finansieringsmoontlikhede vir plaaslike owerhede. Die eerste vyf jaar van demokrasie is gekenmerk deur die konsolidasie van finansiële dissipline op die nasionale en in 'n groot mate provinsiale regeringsvlakke. Die tweede vyf jaar vereis 'n soortgelyke prestasie ten opsigte van plaaslike regering. Dit is dus 'n aktuele onderwerp wat hanteer gaan word.

Dit is noodsaaklik om antwoorde op die vraagstukke te probeer kry ten einde 'n goeie, regverdige, voorspelbare en rekeningkundig verantwoordbare finansieringsbeleid vir plaaslike owerhede daar te kan stel, dit wil sê 'n finansieringsbeleid wat aan die geïdentifiseerde sleutelpunte sal voldoen.

1.10 STRATEGIE VAN NAVORSING

Daar is hoofsaaklik van die kwalitatiewe navorsingsmetode gebruik gemaak. Dit is opgespoor deur literatuurstudie, dit wil sê boeke, artikels in tydskrifte asook koerante en amptelike dokumente. Verder is inligting op Internet gesoek. Die inligting is aangevul met persoonlike en telefoniese onderhoude met persone (amptenare van ter sake plaaslike owerhede en ander instellings) wat oor inligting sou beskik. Die onderhoude is met gestruktureerde vraelyste voorafgegaan.

1.11 RAAMWERK WAARBINNE DIE STUDIE PLAASVIND

Hoofstuk 1: Inleiding

Verklaring van

- die onderwerp, die afbakening van die probleem sowel as vereiste omskrywings en hipoteses.
- die strategie van navorsing en die gebruik van bronne.

Hoofstuk 2: Datafase

Dit omvat die inligting verkry uit die bronne en vanaf die Internet in verband met die doelwitte en bevoegdhede van plaaslike owerhede in Suid-Afrika.

Hoofstuk 3: Datafase

Dit omvat die inligting verkry uit die bronne en vanaf die Internet in verband met die toewysing van fondse aan plaaslike owerhede in Suid-Afrika.

Hoofstuk 4: Datafase

Dit omvat die inligting verkry uit die bronne en vanaf die Internet in verband met die eie inkomstebronne van plaaslike owerhede in Suid-Afrika.

Hoofstuk 5: Datafase

Dit omvat die inligting verkry uit die bronne en vanaf die Internet in verband met die besondere reëlings wat betref metropolitaanse rade met metropolitaanse plaaslike rade en distriksrade.

Hoofstuk 6: Datafase

Dit omvat die inligting verkry uit die bronne en vanaf die Internet in verband met leningsfondse van plaaslike owerhede.

Hoofstuk 7: Datafase

Dit omvat die inligting verkry uit die bronne en vanaf die Internet in verband met die voordele en nadele van die huidige situasie van plaaslike owerhede in Suid-Afrika.

Hoofstuk 8: Navorsing- en gevolgtrekking fase

Verder omvat dit die inligting ingesamel aan die hand van die vraelyste voltooi deur

gekose persone en gevolgtrekkings word gemaak.

Hoofstuk 9: Aanbevelings

Dit is waar die afleidings en aanbevelings gemaak word wat betref die data en besluit word of die hipoteses korrek is al dan nie.

HOOFSTUK 2

DOELWITTE EN BEVOEGDHEDE VAN PLAASLIKE OWERHEDE IN SUID-AFRIKA

2.1 INLEIDING

Owerheidsinstansies is verplig om dienste te lewer om die staat in stand te hou. Kragtens artikel 41(1)(a) en (b) van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996), moet die drie Suid-Afrikaanse regeringsfere en alle staatsorgane binne elke sfeer die vrede en die welsyn van die mense van die Republiek verseker en bewaar. Noodsaaklike dienste word gewoonlik deur die openbare sektor gelewer omdat die privaatsektor dit om een of die ander rede nie kan lewer nie. Weens hulle kollektiewe aard kan die dienste gewoonlik goedkoper en voordeliger deur owerheidsinstansies as deur private ondernemings gelewer word (Gildenhuys 1997: 13).

Van die dienste - gewoonlik van 'n plaaslike aard - word oorgelaat aan plaaslike owerhede omdat hulle die naaste aan die publiek is. Dit is nodig omdat die sentrale regering nie met 'n enkelvoudige beleid die behoeftes van 'n verskeidenheid plaaslike gemeenskappe met uiteenlopende fisiese en maatskaplike omstandighede realisties kan bevredig nie (Eckstein 1979: 30). Daar word dus die moontlikheid geskep vir eie waardekeuses deur die plaaslike owerhede selfs al is dit kollektiewe dienste wat gelewer word. Dit is egter nodig dat die verskillende funksies van elke vlak van regering volgens wet vasgestel word wanneer die onderlinge verhoudings tussen die verskillende vlakke bepaal word. Die finansiering van plaaslike owerhede moet gelyktydig met die funksietoewysing bepaal word. Plaaslike owerhede is self verantwoordelik vir meer as 90% van die inkomste om hulle dag-tot-dag bedrywighede te finansier. Daarom is dit nodig om ondersoek in te stel na die oogmerke, funksies en bevoegdhede van plaaslike owerhede. Hierdie ondersoek behels 'n identifisering van plaaslike owerhede, verklaring van

die verskillende soorte munisipaliteite, wat hulle oogmerke is en watter funksies en bevoegdhede hulle moet vervul.

2.2 WAT IS PLAASLIKE OWERHEDE?

2.2.1 Inleiding

Omdat plaaslike owerhede die vlak van regering naaste aan die publiek is, behoort hulle die plaaslike belange en behoeftes van die ingesetenes realisties te kan behartig.

Plaaslike owerhede in 'n demokratiese staat word aangevoer deur rade bestaande uit verkose lede wat namens die ingesetenes bindende besluite kan neem. Die verkose verteenwoordigers word met beperkte wetgewende gesag toegerus om owerheidsaktiwiteite binne konstitusionele perke te onderneem.

Die status van munisipaliteite word saamgevat in artikel 151 van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996), wat bepaal dat:

- (1) die plaaslike regeringsfeer bestaan uit munisipaliteite, wat vir die hele grondgebied van die Republiek ingestel moet word;
- (2) die uitvoerende en wetgewende gesag van 'n munisipaliteit by sy munisipale raad berus;
- (3) 'n munisipaliteit die reg het om op eie inisiatief die plaaslike regeringsaangeleenthede van sy gemeenskap te bestuur, behoudens nasionale en provinsiale wetgewing, soos in die Grondwet bepaal; en
- (4) die nasionale of 'n provinsiale regering nie 'n munisipaliteit se vermoë of reg om sy bevoegdhede uit te oefen of sy funksies te verrig, mag kompromitteer of belemmer nie.

2.2.2 Soorte munisipaliteite

Artikel 151(1) van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996), maak voorsiening vir munisipaliteite. Artikel 155(1) van die Grondwet bepaal dat daar drie (A,B en C) kategorieë munisipaliteite sal wees. Artikel 7 van die Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Strukture, 1998 (Wet 117 van 1998), omskryf die verskillende soorte munisipaliteite wat binne elke kategorie geskep kan word. Die volgende stelsels van munisipale regering of kombinasies van daardie stelsels, is soos volg in artikels 8, 9 en 10 van Wet 117 van 1998 uiteengesit:

- (a) Gesamentlike uitvoerende stelsel wat die uitoefening van uitvoerende gesag deur 'n uitvoerende komitee waarin die uitvoerende leierskap van die munisipaliteit gesamentlik berus, toelaat.
- (b) Burgemeesters- uitvoerende stelsel wat die uitoefening van uitvoerende gesag deur 'n uitvoerende burgemeester in wie die uitvoerende leierskap van die munisipaliteit berus en wie deur 'n burgemeesterskomitee bygestaan word, toelaat.
- (c) Volle raad uitvoerende stelsel wat die uitoefening van uitvoerende gesag tot die munisipale raad self beperk.
- (d) Subraad- deelnemende stelsel wat gedelegeerde bevoegdhede toelaat om deur subrade uitgeoefen te word wat vir gedeeltes van die munisipaliteit ingestel is.
- (e) Wyk- deelnemende stelsel wat aangeleenthede van plaaslike belang vir wyke, toelaat om deur komitees mee behandel te word wat vir wyke ingestel is.

Die voornoemde wette maak voorsiening vir die volgende kategorieë munisipaliteite:

(a) Kategorie A

Munisipaliteite met eksklusiewe uitvoerende en wetgewende gesag in hulle gebiede. Volgens artikel 2 van die Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Strukture, 1998 (Wet 117 van 1998), moet 'n gebied 'n enkele Kategorie A munisipaliteit hê, indien die gebied redelikerwys beskou kan word as

(a) 'n gebied van verstedeliking wat ten minste:

- (i) 'n hoë bevolkingdigtheid;
- (ii) 'n grootskaalse beweging van mense, goedere en dienste;
- (iii) uitgebreide ontwikkeling; en
- (iv) veelvuldige sakekerns en industriële gebiede,

vertoon;

(b) 'n sentrum van ekonomiese bedrywighede met 'n komplekse en diverse ekonomie;

(c) 'n enkele gebied waarvoor geïntegreerde ontwikkelingsplanning wenslik is; en

(d) synde oor sterk onderlinge sosiale en ekonomiese bande tussen sy samestellende eenhede te beskik.

Daar is ses Kategorie A munisipaliteite, te wete:

- Tshwane (Pretoria);
- Oosrand;
- Johannesburg;
- Port Elizabeth;
- Durban; en
- Kaapstad.

Die nuwe Tshwane Metropolitaanse Munisipaliteit wat die Stadsraad van Pretoria en tien ander munisipale strukture beliggaam beweeg in die rigting van 'n burgemeesters- uitvoerende stelsel met 'n munisipale bestuurder om die elf plaaslike rade wat in die nuwe Tshwane Metropolitaanse Munisipaliteit omskep sal word te bestuur. Tshwane sal uit 76 wyke bestaan (Oosthuizen 2000: 1).

Volgens artikel 8 van die Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Strukture, 1998 (Wet 117 van 1998), is daar die volgende soorte kategorie A munisipaliteite:

- (a) munisipaliteite met 'n gesamentlike uitvoerende stelsel;
- (b) munisipaliteite met 'n gesamentlike uitvoerende stelsel wat met 'n subraad- deelnemende stelsel gekombineer is;
- (c) munisipaliteite met 'n gesamentlike uitvoerende stelsel wat met 'n wyk- deelnemende stelsel gekombineer is;
- (d) munisipaliteite met 'n gesamentlike uitvoerende stelsel wat met beide 'n subraad en 'n wyk- deelnemende stelsel gekombineer is;
- (e) munisipaliteite met 'n burgemeesters- uitvoerende stelsel;
- (f) munisipaliteite met 'n burgemeesters- uitvoerende stelsel wat met 'n subraad- deelnemende stelsel gekombineer is;

- (g) munisipaliteite met 'n burgemeesters- uitvoerende stelsel wat met 'n wyk- deelnemende stelsel gekombineer is; en
- (h) munisipaliteite met 'n burgemeesters- uitvoerende stelsel wat met beide 'n subraad en 'n wyk- deelnemende stelsel gekombineer is.

Artikel 3 van die Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Strukture, 1998 (Wet 117 van 1998), bepaal verder dat 'n gebied wat nie voldoen aan die maatstawwe soos uiteengesit in artikel 2 van dié Wet nie, moet munisipaliteite van beide Kategorie C en Kategorie B hê.

(b) Kategorie B

Munisipaliteite wat uitvoerende en wetgewende gesag in hulle gebiede deel met Kategorie C-munisipaliteite binne wie se gebiede hulle val, bv. metropolitaanse plaaslike munisipaliteite of plattelandse munisipaliteite.

Drie alternatiewe opsies vir Kategorie B munisipaliteite in gebiede met distriksowerhede, te wete:

(i) Stedelike munisipaliteite

Hierdie munisipaliteite het 'n volledige reeks munisipale bevoegdhede en funksies (met die uitsondering van Streekdiensteraadheffings) en is geskik vir stede en groter dorpe. Dit sluit gewoonlik plaaslike munisipaliteite sowel as metropolitaanse plaaslike rade in.

(ii) Saamgevoegde stedelike en plattelandse munisipaliteite

Hierdie munisipaliteite kan tot stand gebring word deur die samevoeging van bestaande plattelandse en stedelike munisipaliteite of deur 'n stedelike munisipaliteit wat sy grense uitbrei na 'n afgeleë gebied wat aan hom grens. Hierdie samevoeging is veral geskik vir klein en medium grootte dorpe wat duidelike sosiale en ekonomiese verbindings het tussen die stedelike en plattelandse dorpies.

Die samevoeging van plattelandse en stedelike gebiede het die volgende voordele, te wete:

- duplisering van munisipale strukture word verhoed wat lei tot 'n verlaging in koste sowel as 'n toename in die doeltreffende toekenning van bronne;
- die belastingbasis van die nuwe munisipaliteite word verbreed;
- om die skaalvoordele van dienste lewering te verbeter. Indien die dienste, wat duur infrastruktuur vereis en hooggespesialiseerde vermoëns, op 'n groot skaal (aan 'n aantal kleiner gebiede) gelewer kan word, word die lewering van die diens ekonomies lewensvatbaar;
- plattelandse gemeenskappe verkry daardeur toegang tot openbare dienste;
- verseker dat plattelandse inwoners wat bydra tot die stedelike belastingbasis deel in die voordele wat as gevolg van die belastingbasis ontstaan;
- bevorder integrasie van plattelandse- en stedelike ontwikkeling;

- verbeter die finansiële- en administratiewe vermoëns van kleiner munisipaliteite deur die samevoeging van bestaande vermoëns; en
- verhoog interdepartementele finansiële- en tegniese hulp as gevolg van die vermindering van mededinging vir bronne (Witskrif oor Plaaslike Owerhede 1998: 93).

(iii) Plattelandse munisipaliteite

Plattelandse munisipaliteite beskik oor beperkte uitvoerende en wetgewende bevoegdhede, maar bevoegdhede mag oorgedra word van die distriksowerhede (Kategorie C munisipaliteite) aan die munisipaliteite wat oor voldoende administratiewe en finansiële vermoëns beskik om die bevoegdhede uit te oefen. Meeste van die plattelandse rade bestaan hoofsaaklik in naam met min of geen fiskale vermoëns. Hulle het verteenwoordiging op die distriksraad binne die regsgebied waarin hulle val. Distriksowerhede speel 'n belangrike rol in die voorsiening van munisipale dienste, waar die plattelandse munisipaliteite 'n gebrek aan administratiewe vermoëns het (Witskrif oor Plaaslike Owerhede 1998: 94).

Volgens artikel 9 van die Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Strukture, 1998 (Wet 117 van 1998), is daar die volgende soorte Kategorie B munisipaliteite:

- (a) munisipaliteite met 'n gesamentlike uitvoerende stelsel;
- (b) munisipaliteite met 'n gesamentlike uitvoerende stelsel wat met 'n wyk- deelnemende stelsel gekombineer is;
- (c) munisipaliteite met 'n burgemeesters- uitvoerende stelsel;

- (d) munisipaliteite met 'n burgemeesters- uitvoerende stelsel wat met 'n wyk- deelnemende stelsel gekombineer is;
- (e) munisipaliteite met 'n volle raad uitvoerende stelsel; en
- (f) munisipaliteite met 'n volle raad uitvoerende stelsel wat met 'n wyk- deelnemende stelsel gekombineer is.

(c) Kategorie C

Munisipaliteite wat munisipale uitvoerende en wetgewende gesag het in gebiede wat meer as een munisipaliteit insluit en wat gewoonlik as metropolitaanse munisipaliteite of streekmunisipaliteite bekend staan. Volgens die Oorgangswet op Plaaslike Regering, 1993 (Wet 209 van 1993), is 'n metropolitaanse gebied 'n gebied wat:

- (a) die regsgebiede van meer as een plaaslike owerheid omvat;
- (b) dig bevolk is en met 'n grootskaalse beweging van mense, goedere en dienste binne die gebied;
- (c) uitgebreid ontwikkel of verstedelik is met meer as een sentrale besigheidsdistrik, nywerheidsgebied en konsentrasie van werk; en
- (d) ekonomies 'n funksionele eenheid uitmaak bestaande uit verskeie kleiner eenhede wat ekonomies en ten opsigte van dienste interafhanklik is.

Daar is wel gebiede waar geen munisipale dienste voorsien word nie en waar dit nie moontlik is om 'n Kategorie B munisipaliteit op te rig nie. In hierdie gebiede sal die distriksowerhede volle verantwoordelikheid moet dra vir alle munisipale funksies. Volgens artikel 6 van die Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Strukture, 1998 (Wet 117 van 1998), is Kategorie B munisipaliteite nie

lewensvatbaar binne die volgende gedeeltes van Kategorie C gebiede nie:

- (1) indien 'n gedeelte van 'n gebied wat ingevolge artikel 3 beide Kategorie C en Kategorie B munisipaliteite moet hê, ingevolge subartikel (2) as 'n distrikbestuursgebied verklaar word, het daardie gedeelte nie 'n Kategorie B munisipaliteit nie;
- (2) die Afbakeningsraad kan, na oorleg met die Minister en die lid van die uitvoerende raad verantwoordelik vir plaaslike regering in die betrokke provinsie, by kennisgewing in die Staatskoerant 'n gedeelte van 'n gebied wat beide Kategorie C en Kategorie B munisipaliteite moet hê, as 'n distrikbestuursgebied verklaar indien die instelling van 'n kategorie B munisipaliteit in daardie gedeelte van die gebied nie bevorderlik vir die bereiking van die oogmerke uiteengesit in artikel 24 van die Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Afbakening, 1998 (Wet 27 van 1998), sal wees nie.
- (3)
 - (a) Die Afbakeningsraad kan, na oorleg met die Minister en die LUR vir plaaslike regering in die betrokke provinsie, by kennisgewing in die Staatskoerant die verklaring van 'n gebied as 'n distrik bestuursgebied terugtrek.
 - (b) Wanneer so 'n verklaring teruggetrek word, moet die LUR vir plaaslike regering in die betrokke provinsie, in ooreenstemming met enige grensbepaling of -herbepaling van die Afbakeningsraad en met ingang van die datum van die volgende verkiesing van munisipale rade:

- (i) 'n plaaslike munisipaliteit in daardie gebied ingevolge artikel 12 instel; of
- (ii) daardie gebied in 'n ander plaaslike munisipaliteit ingevolge artikel 17 insluit.

Nasionale wetgewing maak voorsiening vir die toekenning van bevoegdhede en funksies aan Kategorie (B) en (C) munisipaliteite. Hierdie stelsel van Kategorie (B) en (C) munisipaliteite (dit is distriksowerhede tesame met stedelike munisipaliteite, samevoeging van stedelike en plattelandse munisipaliteite en plattelandse munisipaliteite) sal toegepas word in alle nie-metropolitaanse gebiede.

Volgens artikel 10 van die Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Strukture, 1998 (Wet 117 van 1998), is daar die volgende soorte Kategorie C munisipaliteite:

- (a) munisipaliteite met 'n gesamentlike uitvoerende stelsel;
- (b) munisipaliteite met 'n burgemeesters- uitvoerende stelsel; en
- (c) munisipaliteite met 'n volle raad uitvoerende stelsel.

Die oogmerke van die Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Afbakening, 1998 (Wet 27 van 1998), word in artikel 24 van dié Wet soos volg uiteengesit:

- 24 Wanneer die Afbakeningsraad 'n munisipale grens bepaal, moet die Raad se oogmerke wees om 'n gebied te bepaal wat
- (c) die munisipaliteit van daardie gebied in staat stel om sy grondwetlike verpligtinge na te kom, met inbegrip van die:

- (i) voorsiening van demokratiese en verantwoordingspligtige regering vir die plaaslike gemeenskappe;
 - (ii) verskaffing van dienste aan die gemeenskappe op gelyke en volhoubare wyse;
 - (iii) bevordering van maatskaplike en ekonomiese ontwikkeling; en
 - (iv) bevordering van 'n veilige en gesonde omgewing;
- (b) effektiewe plaaslike regering moontlik sal maak;
 - (c) geïntegreerde ontwikkeling moontlik sal maak; en
 - (d) 'n belastingbasis so inklusief moontlik van gebruikers van munisipale dienste in die munisipaliteit sal hê.

Artikel 25 (b) en (c) van die Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Afbakening, 1998 (Wet 27 van 1998), bepaal dat indien die oogmerke, soos uiteengesit in artikel 24 hierbo genoem, bereik wil word by die afbakening van grense moet die volgende in ag geneem word

- (c) die finansiële en administratiewe kapasiteit van die munisipaliteit om munisipale funksies doeltreffend en effektief te verrig; en
- (d) die behoefte om finansiële en administratiewe hulpbronne te deel en te herversprei.

2.3 OOGMERKE VAN PLAASLIKE OWERHEDE

Artikel 152 van Wet 108 van 1996 bepaal dat die oogmerke van plaaslike regering is om:

- (a) demokratiese en verantwoordingspligtige regering vir plaaslike gemeenskappe te voorsien;

- (b) te verseker dat dienste op volhoubare wyse aan gemeenskappe verskaf word;
- (c) maatskaplike en ekonomiese ontwikkeling te bevorder;
- (d) 'n veilige en gesonde omgewing te bevorder;
- (e) die betrokkenheid van gemeenskappe en gemeenskapsorganisasies in plaaslike regeringsaangeleenthede aan te moedig.

2.4 FUNKSIES EN BEVOEGDHEDE VAN PLAASLIKE OWERHEDE

Die plaaslike owerheidsvlak is 'n grondwetlike sfeer van regering met direk verkose rade as instellings wat met wetgewende en uitvoerende bevoegdhede bekleed is. Om hulle oogmerke te bereik, moet plaaslike owerhede met paslike bevoegdhede en funksies asook met voldoende inkomstebronne bekleed word (De Beer & Lourens 1995: 84).

Finansiële verhoudings in Suid-Afrika is dié van 'n unitêre stelsel, dit wil sê 'n stelsel wat gekenmerk word deur sentralisering van gesag met 'n oorkoepelende sentrale owerheid. Volgens die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996), berus alle gesag oor finansies by die sentrale owerheid wat oor delegeringsgesag beskik. Afwenteling van gesag van sentrale regeringsvlak, moet daarom gepaard gaan met afwenteling van finansiële bevoegdhede en verantwoordelikheid. Die nasionale en die provinsiale regerings moet volgens Cloete (1997: 24) deur wetgewing en ander maatreëls munisipaliteite magtig om hul eie geldsake te bestuur.

Plaaslike owerhede is wel derde vlakowerhede, maar hulle beskik oor bepaalde wetgewende gesag met inbegrip van bevoegdhede om hulle beperkte finansiële sake te behartig (Hoofstuk 13 van Wet 108 van 1996). Die Republiek van Suid-Afrika is 'n unitêre staat, daarom geld ondergeskiktheid van plaaslike owerhede sodat die sentrale owerheid te eniger tyd in die finansiële aangeleenthede van

plaaslike owerhede kan inmeng. Plaaslike owerhede kan dus nie na willekeur enige belastingbron ontgin en tariewe vir dienste hef nie.

Hoofstuk 3 van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996), oor Regering van Samewerking bepaal soos volg:

.

- "40 (1) Regering in die Republiek bestaan uit nasionale, provinsiale en plaaslike sfere van regering wat onderskeidend, onderling afhanklik en onderling verbonde is.
- (2) Alle regeringsfere moet die beginsels in hierdie Hoofstuk handhaaf en nakom en moet hul werksaamhede binne die perke wat deur die Hoofstuk bepaal word, verrig."

Tradisioneel is Suid-Afrikaanse plaaslike owerhede se funksies en bevoegdhede benewens grondwetlike voorskrifte met provinsiale wetgewing voorgeskryf. Die algemeenste finansiële aangeleenthede waarvoor uitvoerige voorskrifte deur provinsiale ordonnansies vasgestel is, is:

- (a) rekeningkundige praktyke;
- (b) begrotingspraktyke;
- (c) die aanskaffing en vervreemding van bates;
- (d) leningsbevoegdhede en die finansiering van kapitaalprojekte;
- (e) hantering van tenders en die toekenning van kontrakte;
- (f) die aangaan van bepaalde uitgawes;
- (g) reëlins oor eiendomswaardering en die heffing van eiendomsbelasting;
- (h) beskikking oor trustfondse; en
- (i) die belegging van surplusfondse (Gildenhuys 1993: 215).

Met die jongste grondwetlike veranderinge en die gepaardgaande herstrukturering van die interowerheidsverhoudinge wil dit lyk of die sentrale owerheid groter

seggenskap oor plaaslike owerhede gaan uitoefen en dat die rol van provinsiale owerhede dienoreenkomstig sal verminder. Artikel 229 van Wet 108 van 1996 bepaal uitdruklik dat die munisipale fiskale bevoegdhede en funksies onderworpe aan nasionale wetgewing bly.

Plaaslike owerhede het kragtens die voorskrifte van Wet 108 van 1996 bevoegdhede en funksies wat deur nasionale en provinsiale wetgewing voorgeskryf word (Republiek van Suid Afrika, 1998: 41). Artikel 41 van die Grondwet stel Beginnels van regering van samewerking en interregeringsbetrekkinge. Waar ter sake sal hierdie beginsels in hierdie verhandeling behandel word.

As gevolg van die tradisionele rol van munisipaliteite word die meeste van hulle inkomste gegenereer deur dienste wat deur hulle gelewer word om aan wetlike voorskrifte te voldoen. Kragtens artikel 27 van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996), moet voorsiening gemaak word dat alle persone wat binne die regsgebied van die Republiek woonagtig is, toegang het tot water, sanitasie, vervoerfasiliteite, elektrisiteit, primêre gesondheidsdienste, opvoeding, behuising en bestaanskerheid binne 'n veilige en gesonde omgewing. Elke munisipaliteit moet daarna streef om binne sy finansiële en administratiewe vermoë dienste en geriewe op 'n handhaafbare wyse te verskaf (artikel 152 van Wet 108 van 1996).

Die werklike verdeling van verantwoordelikhede verskil heelwat tussen en binne die verskillende kategorieë plaaslike owerhede. Sommige munisipaliteite, veral dié in groot stedelike gebiede, aanvaar verantwoordelikheid vir 'n groot aantal funksies en dienste terwyl ander plaaslike owerhede, veral in plattelandse gebiede, 'n klein aantal dienste kan lewer.

Die verdeling en toekenning van bevoegdhede en funksies moet in ooreenstemming met die grondwetlike raamwerk en verpligtinge van plaaslike

owerhede oorweeg word. Kragtens artikel 156 het munisipaliteite (kategorie A, B en C) magte soos in Deel B van Skedule 4 en Deel B van Skedule 5 uiteengesit. Kragtens die Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Strukture, 1998 (Wet 117 van 1998), moet die funksies en bevoegdhede (vermeld in artikel 156 en 229 van die Grondwet) verdeel word in die geval van 'n distriksraad en die plaaslike munisipaliteite binne die gebied van die distriksraad. Artikel 84 van Wet 117 van 1998 bepaal die funksies en bevoegdhede van distriksrade (Department of Provincial and Local Government 2000: 3).

Volgens artikel 229 van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996), het elke munisipaliteit bepaalde fiskale bevoegdhede en funksies; d.w.s. hy kan

- (a) eiendomsbelasting en bobelasting op gelde vir dienste deur of namens die munisipaliteit verskaf, oplê; en
- (b) indien deur nasionale wetgewing daartoe gemagtig, ander belastings, heffings en regte oplê wat gepas is vir plaaslike regering of vir die kategorie plaaslike regering waarin daardie munisipaliteit val, maar geen munisipaliteit mag inkomstebelasting, belasting op toegevoegde waarde, algemene verkoopbelasting of doeaneregte oplê nie.

'n Munisipaliteit het die reg om enige bevoegdheid uit te oefen met betrekking tot 'n aangeleentheid wat redelikerwys nodig is vir, of met, die doeltreffende verrigting van sy funksies verband hou. Artikel 229(2) van Wet 108 van 1996 bepaal egter dat die bevoegdheid van 'n munisipaliteit om eiendomsbelasting, bobelasting op gelde vir dienste deur of namens die munisipaliteit verskaf of ander belastings en heffings of regte op te lê

- (a) nie uitgeoefen mag word op 'n wyse wat nasionale ekonomiese beleid, ekonomiese bedrywighede oor munisipale grense heen of die nasionale

beweeglikheid van goedere, dienste, kapitaal of arbeid weselik en onredelik benadeel nie; en

- (b) deur nasionale wetgewing gereguleer kan word.

2.5 GRONDWETLIKE VOORSKRIFTE EN VERPLIGTINGE

Vir die eerste keer in die geskiedenis van plaaslike owerhede in Suid-Afrika is in 1996 grondwetlike bepalings oor die doelwitte verbonde aan die finansiële bestuur van plaaslike owerhede verkry (Craythorne: 1997, 341). Artikel 153 van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996), sit die ontwikkelingspligte van munisipaliteite soos volg uiteen: te wete hulle moet

- (a) hulle begrotings- en beplanningsprosesse so struktureer en bestuur dat voorrang aan die basiese behoeftes van die gemeenskappe verleen word, en dat die maatskaplike en ekonomiese ontwikkeling van die gemeenskappe bevorder word; en
- (b) aan nasionale en provinsiale ontwikkelingsprogramme deelneem.

Die rol van elke plaaslike owerheid het, volgens raadslid Collin Matjila in sy openingsrede by die IMFO konferensie by Worcester, Oktober 1998, verander van die van diensteleweraar aan 'n passiewe gemeenskap na 'n ontwikkelingsrol waar saam met die gemeenskap gewerk word om maatreëls te vind waarmee die lewensstandaard verhoog kan word. Munisipaliteite het egter beperkte bronne waarmee hulle armoede kan aanpak. Ongeveer die helfte van die inwoners van Suid-Afrika kan volgens wêreldstandaarde geklassifiseer word as "arm". Hierdie "arm" inwoners het nie toegang tot volwaardige basiese dienste nie. Daar word geskat dat 26% van stedelike en 75% van plattelandse inwoners arm is (Matjila, 1998: 1).

Artikel 10G(1) van die Tweede Wysigingswet op die Oorgangswet op Plaaslike Regering, 1996 (Wet 97 van 1996), beklemtoon die algemene grondwetlike voorskrifte deur te bepaal dat elke munisipaliteit:

- (a) sy sake effektief, ekonomies en doeltreffend moet bestuur met die oog op die aanwending van sy hulpbronne om die behoeftes van die gemeenskap optimaal te bevredig;
- (b) sy finansiële sake verantwoordbaar deursigtig moet bestuur;
- (c) finansiële sake moet aanpak ooreenkomstig 'n geïntegreerde ontwikkelingsplan vir al sy bevoegdhede, pligte en doelstellings;
- (d) sy administrasie met inbegrip van begrotings- en beplanningsbedrywighede moet struktureer en bestuur om voorkeur aan die basiese behoeftes van sy gemeenskap te verleen, en sosiale en ekonomiese ontwikkeling in sy regsgebied te bevorder en die implementering van nasionale en provinsiale ontwikkelingsprogramme te ondersteun;
- (e) sy finansiële hulpbronne moet orden om sy doelstellings te bereik en te handhaaf;
- (f) sy werkprestasie moet beheer en gereeld beoordeel teen sy geïntegreerde ontwikkelingsplan; en
- (g) jaarliks verslag moet doen aan en kommentaar ontvang van sy gemeenskap betreffende die doelstellings van sy geïntegreerde ontwikkelingsplan en die uitvoering daarvan.

2.6 GEVOLGTREKKING

Plaaslike regering word beskou as 'n onontbeerlike sfeer van regering omdat dit enersyds die sfeer naaste aan die publiek is wat daaglikse behoeftes van die ingesetenes moet aanspreek, en andersyds die hoeksteen en fondament van die ander twee vlakke van regering is (De Beer & Lourens 1995: 181). Die ontwikkelingsrol van plaaslike regering op staatkundige, maatskaplike en ekonomiese terrein kan dus nie oorbeklemtoon word nie (De Beer & Lourens 1995:

183). Om hulle in staat te stel om hulle rol te vervul, moet plaaslike owerhede voorgeskrewe funksies verrig. Daartoe moet aan die plaaslike owerhede paslike finansiële bevoegdhede en verantwoordelikhede verleen word. Die grondslae vir die finansiële bedrywighede van die Suid-Afrikaanse plaaslike owerhede is soos deur die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996), en aanvullende wetgewing voorgeskryf. Die toepassing van die voorskrifte word in die volgende hoofstukke behandel.

Die verdeling van bevoegdhede en funksies tussen die distriks- en plaaslike munisipaliteite verskil, afhangende van die soort en grootte van elke munisipaliteit. Plattelandse munisipaliteite het 'n klein belastingbasis tot hulle beskikking. Daarom is hierdie gebiede afhanklik van 'n billike deel van die inkomste wat nasionaal ingevorder word ten einde kwaliteit openbare dienste aan die inwoners binne hulle regsgebiede te verskaf. Daarom moet ondersoek na die toewysing van fondse aan plaaslike owerhede in Suid-Afrika ingestel word.

HOOFSTUK 3

TOEWYSING VAN FONDSE AAN PLAASLIKE OWERHEDE IN SUID-AFRIKA

3.1 INLEIDING

Plaaslike owerhede word beskryf as die "hande en voete" van heropbou en ontwikkeling in Suid-Afrika. Indien daar nie paslike plaaslike diensteleweringsliggame bestaan nie, sal die heropbou en ontwikkeling agterweë bly.

Plaaslike owerhede moet in die nuwe bedeling nie slegs die tradisionele rol van dienstevoorsieners vervul nie, maar moet aan die sosiale en ekonomiese ontwikkeling van die gemeenskappe binne hulle regsgebiede meedoen. Die Suid-Afrikaanse plaaslike owerhede het egter groot agterstande en ongelykhede geërf in sommige woongebiede wat nou by hulle regsgebiede ingelyf is. Meeste van die plaaslike owerhede kan dit nie bekostig nie om volwaardige basiese dienste in alle dele van hulle nuwe regsgebiede te verskaf. Die vermoë van plaaslike owerhede om hulle toevertroude doelwitte te bereik, word grootliks bepaal deur die finansiële bevoegdheids- en hulpbronne wat aan hulle toegestaan word. Die jongste reëlins vir die finansiering van Suid-Afrikaanse plaaslike owerhede word in hierdie hoofstuk beskryf. Daar sal ondersoek ingestel word na die wetgewing wat betref die verdeling van nasionale inkomste, hoe die fondse voorheen verdeel is, hoe die nuwe formules vir die verdeling van inkomste daar uitsien en die wetsontwerp op die verdeling van inkomste.

3.2 VERDELING VAN NASIONALE INKOMSTE

3.2.1 Inleiding

Artikel 227(1)(a) van Wet 108 van 1996 bepaal dat die plaaslike owerheidsvlak

- (a) geregtig is op 'n billike deel van die inkomste wat nasionaal ingevorder word, ten einde hom in staat te stel om basiese dienste te verskaf en die funksies te verrig wat aan hom toegewys word; en
- (b) hetsy voorwaardelik hetsy onvoorwaardelik ander toekennings uit nasionale regeringsinkomste kan ontvang.

Artikel 214(1) van Wet 108 van 1996 bepaal reeds dat 'n parlamentswet voorsiening moet maak vir:

- (a) die billike verdeling tussen die nasionale, die provinsiale en die plaaslike regeringsfeer van inkomste wat nasionaal ingevorder word; en
- (c) enige ander toekennings aan provinsies, plaaslike regering of munisipaliteite uit die nasionale regering se deel van daardie inkomste, en voorwaardes waarkragtens daardie toekennings gedoen kan word.

Die Witskrif oor Plaaslike Owerhede, 1998, het drie soorte oordragte beskryf, te wete:

- (a) Agentbetalings deur provinsiale owerhede aan munisipaliteite vir dienste gelewer namens provinsiale owerhede, maar dit is betalings vir dienste gelewer eerder as toekennings en munisipaliteite moet seker maak dat die betalings wat van provinsies ontvang word voldoende is om die volle koste van die dienste wat gelewer is te dek.
- (b) Toekennings om kapitaalkoste van beleggings in die munisipale infrastruktuur te subsidieer.

Die Gekonsolideerde Munisipale Infrastruktuurprogram (GMIP) is met 'n enkele fonds vir die verskillende kapitaaltoekennings aan

munisipaliteite gestig. Verdere rasionalisering van kapitaaltoekennings aan veral plattelandse gebiede is nodig.

- (c) Toekennings om die bedryfsbegrotings van munisipaliteite te dek.

3.2.2 Vorige stelsel vir die verdeling van inkomste wat nasionaal ingevorder is

Noodtoekennings en lenings is, deur die nasionale en provinsiale owerhede, gemaak aan plaaslike owerhede om basiese dienste te kan voorsien. Hierdie riskante manier van plaaslike owerheidsfinansiering het gelei tot ongelyke oordragte en het daartoe bygedra dat al meer munisipaliteite finansiële probleme ondervind.

Die vorige stelsel wat verbeter moes word, het tekortkomings, te wete:

- (i) dit is inkonsekwent en onregverdig;
- (ii) toekennings is onvoorspelbaar - daar is geen sekerheid oor watter bedrag enige munisipaliteit elke jaar gaan ontvang nie;
- (iii) die toekennings is nie op objektiewe, rasionele beleidskriteria gebaseer nie - dit is oop vir moontlike politieke manipulasie omdat dit op subjektiewe kriteria gebaseer is; en
- (iv) die aansporings in die stelsel moedig soms swak finansiële bestuursgedrag by munisipaliteite aan (Vaz: 1997, 12).

3.2.3 Nuwe formule-gebaseerde benadering vir die verdeling van inkomste wat nasionaal ingevorder is

Om te voldoen aan die bepalings van artikel 214 van die Grondwet, het die sentrale owerheid die stelsel van bedryfstoekeennings aan munisipaliteite hersien. Dit het aanleiding gee tot die instelling van die 'billike deel' van nasionale inkomste vir plaaslike owerhede vanaf die begin van die 1998-

1999 fiskale jaar. Die 'billike deel' van nasionale inkomste aan munisipaliteite dek alle bedryfsoordragte aan munisipaliteite hoofsaaklik vir die voorsiening van 'n basiese vlak van dienste aan die armes. In hierdie verband sal daar jaarliks 'n wet in die Staatskoerant afgekondig word vir die billike verdeling van inkomste wat nasionaal ingevorder word tussen die nasionale, provinsiale en plaaslike regeringsfere; en vir aangeleenthede wat daarmee in verband staan [artikel 214(1)(a) van, Wet 108 van 1996].

Op 26 November 1997 is die Wet op Interregerings- Fiskale Betrekkinge, 1997 (Wet 97 van 1997), goedgekeur. Die Wet het op 1 Januarie 1998 in werking getree om

- (a) samewerking tussen die nasionale, provinsiale en plaaslike sfere van regering oor fiskale, begrotings- en finansiële aangeleenthede te bevorder;
- (b) 'n proses voor te skryf vir die bepaling van 'n billike verdeling en toekenning van inkomste wat nasionaal ingevorder word; en
- (c) voorsiening te maak vir aangeleenthede in verband daarmee.

Die verdeling van die nasionale inkomste tussen die nasionale, provinsiale en plaaslike regeringsfere ingevolge artikel 214(1)(a) van Wet 108 van 1996 en die toekenning van geld aan die provinsiale regerings, plaaslike regering en munisipaliteite geskied ingevolge artikel 214(1)(c) van dié Wet, ooreenkomstig Deel 3, artikel 8, 9 en 10 van die Wet op Interregerings-Fiskale Betrekkinge, 1997 (Wet 97 van 1997).

Artikel 10(1) en (2) van Wet 97 van 1997 bepaal dat elke jaar wanneer die Jaarlikse Begroting ingedien word die Minister van Finansies 'n Wetsontwerp op Inkomsteverdeling vir die finansiële jaar waarop daardie Begroting betrekking het, in die Nasionale Vergadering moet indien. Die Wetsontwerp op Inkomsteverdeling moet aantoon:

- (a) elke regeringsfeer se deel van die inkomste wat nasionaal vir die betrokke finansiële jaar ingevorder word; en
- (c) enige ander toekennings aan die provinsies, plaaslike regeringsfeer uit die nasionale regering se deel van daardie inkomste, en enige voorwaardes waarop daardie toekennings gemaak word of gemaak moet word.

Hierdie nuwe stelsel van oordragte moet twee sleutelpunte aanspreek, te wete:

- (a) die vertikale verdeling van inkomste - wat die totale deel aantoon van die inkomste wat na plaaslike owerhede gaan; en
- (b) die horisontale verdeling van inkomste - die totale bedrag verdeel tussen munisipaliteite.

Die vertikale verdeling sal besluit word via die nasionale begroting (mediumtermynuitgaweraamwerk) proses, wat die faktore genoem in artikel 214(2) van die Grondwet in aanmerking neem.

Die Witskrif oor Plaaslike Owerhede, 1998, wys daarop dat die 'billike deel' slegs daardie oordragte insluit wat die bedryfskoste van munisipaliteite dek. Kapitaaloordragte word byvoorbeeld geklassifiseer as 'addisionele voorwaardelike toekennings' kragtens die Grondwet en word in Bylae 3 van Wet op die Verdeling van Inkomste, 1999 (Wet 19 van 1999), uiteengesit. Die 'billike deel' moet dus nie verwar word met die totale bedrag van nasionale inkomste wat na munisipaliteite vloei nie. Die bedrag van die 'billike deel' kan slegs behoorlik bepaal word met inagneming van ander oordragte na munisipaliteite. Aangesien bepaalde subsidies aan munisipaliteite uitgefasseer word, moet die 'billike deel' uitgebrei word.

Die horisontale verdeling van die 'billike deel' tussen munisipaliteite moet deur vyf sleutelpunte gedrewe wees, te wete:

- (a) onpartydigheid;
- (b) effektiwiteit;
- (c) versekering van 'n basiese vlak van administratiewe kapasiteit in die meeste bron-arm munisipaliteite;
- (d) voorspelbaarheid; en
- (e) toekennings vir die behoorlike finansiële bestuur op plaaslike vlak.

Hierdie 'billike deel' aan plaaslike owerhede van die inkomste wat nasionaal ingevorder word, moet gedoen word binne die nasionale fiskale beperkinge sowel as die bestaande magte en vermoë van munisipaliteite om inkomste te hef. In hierdie verband het TL Mkaza (1997: 9) voorgestel dat die deel vir plaaslike owerhede op projekte gebaseer moet wees. Nasionale regering mag verantwoordelikheid vir die voorsiening van die infrastruktuur aanvaar, maar plaaslike owerhede moet verantwoordelikheid vir die instandhouding en bedryfskoste van die dienste aanvaar.

Volgens die Witskrif oor Plaaslike Owerhede 1998, kan munisipaliteite nie die lewering van dienste in voorheen agtergeblewe gemeenskappe bekostig nie. Daarom is voorsiening gemaak vir 'n kapitaaltoekenningspakket, die Gekonsolideerde Munisipale Infrastruktuur Program (GMIP), om munisipaliteite te help om die kapitaalkoste van grootmaat- en aansluitingsinfrastukture te dek. Die nuwe benadering vir die verdeling van inkomste is daarop gemik om die bedryfskoste van basiese dienste aan behoeftige en lae-inkomste huishoudings te subsidieer.

3.2.4 Faktore wat in aanmerking geneem moet word by die verdeling van inkomste wat nasionaal ingevorder is

Die President van die ILGM, TL Mkaza (1997: 9), het gesê dat billikheid op 'n beredeneerde raamwerk gebaseer moet wees. Daarom het hy die volgende faktore voorgestel wat in aanmerking geneem moet word om te bepaal hoe inkomste onder die plaaslike owerhede verdeel moet word; te wete vir elke owerheid

- (a) die begroting van die munisipaliteit;
- (b) gemiddelde inkomste van die munisipaliteit;
- (c) mate van tekorte of behoeftes;
- (d) soorte tekorte of behoeftes;
- (e) inwonergetal;
- (f) grootte van die Raad;
- (g) ontwikkelingsvlak van die plaaslike gebied;
- (h) vermoë om lenings te verkry;
- (i) huidige finansiële verpligtinge;
- (j) vlak van selfhandhawing (geskiedenis);
- (k) vermoë om die bestaande infrastruktuur en stelsels te handhaaf; en
- (l) politieke en/of administratiewe vermoë.

Die verdeling van inkomse volgens Wet 28 van 1998 kon, kragtens artikel 214(2) van Wet 108 van 1996, verorden word slegs nadat die provinsiale regering, georganiseerde plaaslike regering en die Finansiële en Fiskale Kommissie geraadpleeg is en enige aanbevelings van die Kommissie oorweeg is, met inagneming van

- (a) die nasionale belang;
- (b) enige voorsiening wat vir die nasionale skuld en ander nasionale verpligtings gemaak moet word;

- (c) die behoeftes en belange van die nasionale regering, wat volgens objektiewe maatstawwe bepaal word;
- (d) die behoefte om te verseker dat die provinsies en munisipaliteite in staat is om basiese dienste te verskaf en die funksies te verrig wat aan hulle toegewys word;
- (e) die fiskale vermoë en doeltreffendheid van die provinsies en munisipaliteite;
- (f) ontwikkelings- en ander behoeftes van provinsies en munisipaliteite;
- (g) ekonomiese ongelykhede binne en tussen provinsies;
- (h) verpligtinge van die provinsies en munisipaliteite ingevolge nasionale wetgewing;
- (i) die wenslikheid van bestendige en voorspelbare toekennings van inkomstedele; en
- (j) die behoefte aan buigsaamheid in die hantering van noodgevalle of ander tydelike behoeftes, en ander faktore wat op soortgelyke objektiewe maatstawwe gebaseer is.

Enige ander toekennings aan plaaslike owerhede/munisipaliteite uit die nasionale regering se deel van verwagte inkomste wat nasionaal vir die finansiële jaar ingevorder word, word in Bylae 3 van die Wet op die Verdeling van Inkomste, 1999 (Wet 19 van 1999), uiteengesit tesame met die voorwaardes waarop die toekennings gedoen kan word. So byvoorbeeld is daar in die Wet op die Verdeling van Inkomste, 2000 (Wet 16 van 2000), R609 151 vir Watervoorsiening- en Sanitasie-kapitaalprogram voorsiening gemaak. Die bedrag is voorsien om die kapitaalinfrastruktuur vir basies waterdienste te verskaf waar plaaslike owerhede tans nie oor sodanige vermoë beskik nie. Sodanige kapitaaltoekennings word *in natura* aan munisipaliteite gedoen en

- 1 geld mag slegs vir nuwe projekte toegeken word sodra 'n formele ooreenkoms bereik is tussen die nasionale rekenpligtige beampte vir

wateraanleenthede en die munisipaliteit betreffende die verdeling van verantwoordelikheid vir voortgesette finansiële verantwoordlikhede ten aansien van die betrokke projek. Sodanige ooreenkoms moet aan die nasionale rekenpligtige beampte voorgelê word voor met die projek begin word.

- 2 'n Maksimum van 5% van die toewysing kan vir nasionale en streeksprogrambestuur dienste gebruik word.
- 3 Die nasionale rekenpligtige beampte moet 'n lys van alle sodanige ooreenkomste en toewysings aan die Direkteur-generaal op 'n kwartaallikse grondslag voorlê.

3.2.5 Doelwitte van die nuwe formule-gebaseerde benadering vir die verdeling van inkomste wat nasionaal ingevorder is

Een van die hoofdoelwitte van die herstruktuering van die nuwe stelsel vir die verdeling van inkomste is om die armoediges te help om toegang tot dienste te kry. Wanneer in volle werking, sal die nuwe stelsel van interdepartementele oordragte alle plaaslike owerhede in staat stel om in hulle gebiede basiese dienste te lewer aan alle lae-inkomste en armoedige huishoudings. Hierdie fondse sal verder aangevul word deur kapitaaltoekennings wat via die Gekonsolideerde Munisipale Infrastruktuurprogram gekanaliseer word.

Daar sal dus 'n deursigtige, formule-gebaseerde stelsel ingestel moet word om aan die volgende vereistes te voldoen:

- (a) die stelsel moet onpartydig wees, dit wil sê dit sal alle plaaslike owerhede in staat moet stel om 'n basiese vlak van dienste aan lae-

inkomstehuishoudings in hulle gebied teen bekostigbare pryse te verskaf; en

- (b) dit moet selfs die bron-armste plaaslike owerhede in staat stel om 'n effektiewe basiese administratiewe infrastruktuur te bou ten einde hulle in staat te stel om hulle gemeenskappe effektief te kan bestuur. Aangesien meeste munisipaliteite alreeds in staat is om 'n basiese vlak van administratiewe infrastruktuur sonder finansiële bystand van die nasionale fiskus te voorsien, sal hierdie aspek van die formule 'n gelykbrekingsdimensie moet hê.

3.2.6 Nadeel van die nuwe formule-gebaseerde benadering vir die verdeling van inkomste wat nasionaal ingevorder is

'n Formule-gebaseerde benadering verwyder egter die diskresie verbonde aan die toekenning van fondse aan plaaslike owerhede. Die fondse sal daarom die beste toegewys kan word direk van die sentrale fiskus na die munisipaliteite eerder as via die provinsies. Die nuwe formule-gebaseerde benadering vir die verdeling van inkomste is hoofsaaklik daarop gemik om die voorsiening van plaaslike owerheidsdienste te subsidieer en dit is moeilik om te verseker dat die interdepartementele oordragte die teikengroepe, soos die armes, bereik. Om sekerheid te verskaf, is dit 'n vereiste dat oordragte toegeken word aan daardie plaaslike owerhede wat werklike uitgawe-verantwoordelikhede vir die voorsiening en bestuur van dienste het.

Ten einde hierdie deursigtige, formule-gebaseerde stelsel te bereik, sal dit ingefasseer moet word oor 'n tydperk van vier jaar in stedelike munisipaliteite en sewe jaar vir plattelandse munisipaliteite (Witskrif oor Plaaslike Owerhede, 1998: 140).

3.2.7 Formules vir die verdeling van inkomste wat nasionaal ingevorder is

Daar word voorsiening gemaak vir die volgende formules vir die bepaling van die billike deel waarop elke plaaslike owerheid geregtig is, te wete:

- (a) Die munisipale basiese dienste-oordrag: die "S" oordrag.

Die doel van hierdie oordrag is om te verseker dat die armoedige inwoners in alle plaaslike owerheidsgebiede toegang het tot basiese munisipale dienste, soos water, elektrisiteit en sanitasie.

Armoedige inwoners is huishoudings met 'n maandelikse inkomste van minder as R800 (hierdie bedrag sal voortdurend aangepas word).

Die oordrag sal slegs gemaak word aan die sogenaamde primêre munisipaliteite, dit is die kategorie A en B munisipaliteite.

Die bedrag word soos volg bereken:

$$S_i = \alpha L H_i$$

S_i is die dienste - oordrag aan plaaslike owerheid I

L is die jaarlikse per capita dienste - oordrag

H_i is die inwoners wat 'n inkomste het van minder as R800 per maand in die betrokke jaar

α is die dekkingsparameter met $0 \leq \alpha \leq 1$

Die volgende stappe sal by die berekening van die bedrag gevolg word, te wete:

- Stel vas hoeveel armoedige inwoners daar in Kategorie A en B munisipaliteite woon.
- Stel vas hoeveel dit kos om basiese dienste te verskaf aan een persoon gedurende 'n finansiële jaar. In 1998 was die bedrag ongeveer R180 per jaar. Die bedrag sal verhoog word namate die nuwe stelsel ingefasseer word na sowat R230 per jaar.
- Vermenigvuldig die aantal armoedige inwoners met die koste om basiese dienste aan een persoon te verskaf.
- Die totaal sal dan weer vermenigvuldig word met 'n bedrag wat die behoefte gedeelte waaraan die "S" oordrag moet voldoen, aandui.

Die "S" oordrag word ingefasseer vanaf die 1998-99 boekjaar oor 'n tydperk van vyf jaar in stedelike gebiede en oor 'n tydperk van sewe jaar in plattelandse gebiede.

Geen aansuiwerings is aan die S oordragformule gemaak vir die 1999/2000 finansiële jaar nie. Die berekening het dieselfde gebly soos dit was vir die 1998/1999 jaar.

Die bevolkingsyfers wat gebruik word in die formule is die van die 1996 sensus vir elke munisipaliteit en dit is omgesit na 'n mid-1999 bevolkingsgetal deur aan te neem die bevolking het eenvormig gegroei met 1,94% per jaar tussen 1996 en 1999 (Department of Provincial and Local Government, 2000: 16).

By die bepaling van die gemiddelde per capita inkomste moet die nodige aansuiwerings ook gedoen word om die nasionale gemiddelde per capita inkomste van mid-1999 te wys. Die gemiddelde inkomste in elke munisipaliteit kan uitgedruk word as 'n verhouding tussen die

absolute vlak van die per capita inkomste binne die munisipaliteit en die nasionale gemiddelde inkomste (bekend as die relatiewe gemiddelde inkomste). Aangesien die 1996 bevolkingsinkomstebepalings minder was as wat werklik die geval was, is dieselfde metode gebruik as wat gedurende die vorige jare se modeloefeninge gebruik is om die 1999/2000 se gemiddelde per capita inkomste per munisipaliteit te bereken, dit is om die 1996 sensusinligting en die 1994 Oktober huishoudelike ondersoek-bedrae te gebruik en te verwerk tot mid-1999 gemiddelde inkomste (Department of Provincial and Local Government, 2000: 17).

Die "S" oordragte aan plattelandse en stedelike munisipaliteite word elkeen op sy eie aangedui, aangesien verskillende infasseringsparameters vir plattelandse en stedelike munisipaliteite gebruik is. Vir die 1999/2000 finansiële jaar, is die infasseringsparameter (alpha) 0,7 vir stedelike en metropolitaanse gebiede en 0,25 vir plattelandse gebiede. Dit is opmerklik dat die gemiddelde plattelandse munisipaliteit inderdaad 'n groter toekenning ontvang as die gemiddelde stedelike munisipaliteit - R23,9 teenoor R20,5. Die rede vir hierdie patroon is dat plattelandse gebiede oor die algemeen armer as stedelike gebiede is. Aangesien die "S" oordrag in verhouding tot die aantal arm huishoudings is, is die gemiddelde per capita toekenning hoër in plattelandse gebiede met hoër vlakke van armoede in vergelyking met stedelike gebiede (Department of Provincial and Local Government, 2000: 17).

Die grootste gedeelte van die "S"-oordragformule streef daarna om ongeveer R86 per maand aan 'n munisipaliteit toe te ken vir elke huishouding wat minder as R800 per maand verdien.

(b) Die munisipale institusionele oordrag: die "I" oordrag.

Die doel met die "I" oordrag is om sukkelende munisipaliteite te help om demokrasie in hulle regsgebied te vestig. Dit is dus munisipaliteite wat nie oor die administratiewe vermoë beskik om hulle eie inkomste te genereer nie. Die fondse sal slegs beskikbaar wees vir 'n klein aantal plaaslike owerhede wat fondse vir die bestuur van die plaaslike owerhede (soos vir onder andere gemeenskapsentrums en 'n kantoor vir die gekose raadslede) benodig.

Slegs munisipaliteite wat 'n inkomste uit eiendomsbelasting en algemene dienste onder 'n bepaalde vlak (die sogenaamde afsnypunt) sal die oordrag ontvang. Plaaslike owerhede met 'n inwonertal van minder as 2 000 sal nie die oordrag ontvang nie, omdat aanvaar word dat sulke klein munisipaliteite met ander munisipaliteite saamgevoeg moet word om doeltreffende eenhede te verkry. Indien so 'n samevoeging onmoontlik is, moet die funksies van die plaaslike owerheid oorgedra word na die distriksraad, wat as die plaaslike owerheid se agent sal optree.

Die bedrag word soos volg bereken:

$$I_i = \max \{0, 1_n - R_i\}$$

waar

I_i is die institusionele oordrag aan plaaslike owerheid I is

en

$n = 0$ as $P_i < 2\,000$

$n = 1$ as $2\,000 < P_i < 20\,000$

$n = 2$ as $20\,000 < P_i < 100\,000$

$n = 3$ as $P_i > 100\,000$

en

$$I_0 = 0$$

$$I_1 = R400\,000$$

$$I_2 = R800\,000$$

$$I_3 = R1\,600\,000$$

en R_i is die normatiewe inkomste koers van plaaslike owerhede

I, gegee deur die formule

$$R_i = 0,05^* (y_i - 180)^* P_i$$

waar y_i die per capita inkomste van die plaaslike owerheid I is

en P_i die inwonersgetal van plaaslike owerheid I is.

- Die bedrag geld wat 'n plaaslike owerheid sal ontvang van die "I"-oordrag sal die verskil wees tussen die afsnypunt ('n inkomste uit eiendomsbelasting en algemene dienste onder 'n bepaalde vlak) en die inkomste wat 'n plaaslike owerheid met eiendomsbelasting en algemene dienste tariewe in.
- Omdat daar so 'n groot verskil tussen die inwonergetalle van die verskillende munisipaliteite is, sal die "I"-oordragte op verskillende vlakke gemaak word.

Hierdie verskillende vlakke kan soos volg verduidelik word:

- As 'n plaaslike owerheid minder as 2 000 inwoners in sy regsgebied het, sal die plaaslike owerheid geen "I"-oordrag ontvang nie. Die plaaslike owerheid moet dan met 'n ander plaaslike owerheid saamgevoeg word of sy funksies moet aan die distriksraad oorgedra word.
- As 'n plaaslike owerheid tussen 1 000 en minder as 20 000 inwoners in sy regsgebied het, sal die plaaslike owerheid 'n maksimum bedrag van R400 000 per finansiële jaar ontvang.
- As 'n plaaslike owerheid tussen 20 000 en minder as 100 000 inwoners in sy regsgebied het, sal die plaaslike owerheid 'n maksimum bedrag van R800 000 per finansiële jaar ontvang.
- As 'n plaaslike owerheid 100 000 of meer inwoners in sy regsgebied het, sal die plaaslike owerheid 'n maksimum bedrag van R1 600 000 per finansiële jaar ontvang.

Die "I"-oordrag word gemaak vanaf die 1998-99 finansiële jaar en sal in totaal gemaak word en sal nie ingefasseer word soos in die geval van die "S"-oordrag nie.

Die grootte van die "I"-toekoenning vir die 1999/2000 finansiële jaar is bereken deur die gemiddelde "I"-oordrag aan te suiwer om die invloed van inflasie in die vorige jaar te weerspieël. Vir die 1999/2000 finansiële jaar is die bevolkingsvlakke wat in die vorige finansiële jaar gebruik is om die "I"-oordrag aan munisipaliteite te bereken, weens hulle onbedoelde oorsake uitgeskakel.

Vir die 1999/2000 was die per capita "I"-oordrag aan munisipaliteite met tussen 2 000 en 7 500 inwoners het oor die R50, terwyl die gemiddelde per capita oordrag aan munisipaliteit met meer as 25 000 inwoners minder as R5 was.

- (c) Die belastingbasisgelykmakeroordrag: die "T"-oordrag.

Die "T"-oordrag erken die ongelyke ontwikkeling van stede in Suid-Afrika gedurende die apartheidsjare en spreek die probleem aan. Daar word gestreef om die belastingbasis in die stede gelyk te maak.

Slegs metropolitaanse rade met substrukture - byvoorbeeld die huidige munisipale stelsel in Johannesburg - sal hierdie oordrag ontvang. Indien die huidige tweevlak-metropolitaanse regeringsmodel in alle Suid-Afrikaanse stede verander word na 'n eenheidsbenadering is hierdie oordrag onnodig.

Distriksrade sal ook nie die oordrag ontvang nie.

Die "T"-oordrag sal nie soos die ander oordragte gemaak word deur die nasionale regering aan 'n plaaslike owerheid nie, maar fondse sal tussen die substrukture van dieselfde metropolitaanse raad vloei, byvoorbeeld die vier metropolitaanse rade in Gauteng.

Vir die boekjaar 2000 was die oordrag nog nie in werking nie (<http://www.local.gov.za/DCD/policydocs/es/sec4.html> 2000: 4).

(d) Die harmoniërende oordrag: die "M"-oordrag.

Die "M"-oordrag is daarop gemik om gemeenskappe in metropolitaanse gebiede of distriksrade in staat te stel om noodsaaklike infrastruktuur vir die lewering van dienste te bekom sodat die inwoners van ander gemeenskappe in dieselfde metropolitaanse gebied of distriksraad daarby kan baat vind. Slegs metropolitaanse en distriksrade sal hierdie oordragte ontvang.

Die "M"-oordragte is van minder belang omdat metropolitaanse en distriksrade in staat is om grootmaatinfrastruktuurprojekte aan te pak - iets wat individuele munisipaliteite nie sou kon doen nie. Oor die algemeen sal sulke projekte op 'n koste-herwinningsbasis aangepak word; met ander woorde, metropolitaanse of distriksrade moet individuele munisipaliteite laat betaal.

Daar is nog nie 'n datum vir die inwerkingstelling van hierdie oordrag vasgestel nie omdat die regering meen dat hier 'n komplekse hervormingsproses nodig is. Op die korttermyn sal die streeksdiensteheffings en streeksvestigingsheffings dieselfde as die "M"-oordragte wees. Die huidige stelsel kan verbeter word deur die herallokasie na kapitaalprojekte van fondse wat deur streeksdiensteheffings en streeksvestigingsheffings ingesamel is.

3.2.8 Gevolge van die nuwe formule-gebaseerde benadering vir die verdeling van inkomste wat nasionaal ingevorder is

Die nuwe stelsel lei daartoe dat sommige munisipaliteite minder sal ontvang as wat hulle voorheen onder die ou stelsel ontvang het. Om sulke munisipaliteite kans te gee om aan te pas en die nodige aansuiwerings te doen, is 'n minimum vlak van inkomste vasgestel waaronder munisipaliteite nie sal ontvang nie.

As deel van die infasseringstrategie sal munisipaliteite die hoogste van die volgende as hulle billike deel, vir die 1999/2000 finansiële jaar ontvang:

- (a) 70% van die toekenning ontvang of geag as ontvang te gewees het gedurende die 1998/99 finansiële jaar, hierna word as die "gewaarborgde" bedrag verwys; of
- (b) basiese dienste ("S"-oordrag) en die institusionele kapasiteitbou ("I"-oordrag), hierna word verwys as die formuletoekenning (Department of Provincial and Local Government, 2000: 13).

3.2.9 Probleme wat ondervind word met die huidige twee formules wat in gebruik is

Probleme wat met die berekening van die huidige twee formules (wat alreeds in gebruik is) ondervind is, is die volgende:

- (a) Omvattende inligting oor inkomste en uitgawes is nie beskikbaar nie. Sodanige inligting is nodig om 'n in diepte-ontleding van patrone in uitgawes aangegaan en dienste voorsiening te maak. Die gebrek aan betroubare inligting beïnvloed die ontwerp van die formule. Tesame met die vereiste dat 'n eenvoudige formule ontwerp moet word, het 'n gebrek aan inligting daartoe gelei dat 'n formule met min

veranderlikes daargestel is. Die veranderlikes wat gebruik is, is egter goeie aanduiders van armoede en plaaslike behoeftes.

- Die "I"-oordrag vereis jaarlikse inligting oor die bevolking en die gemiddelde inkomste van elke munisipaliteit.
- Die "S"-oordrag vereis inligting oor die aantal persone met 'n huishoudelike inkomste laer as 'n spesifieke broodlyn (Department of Provincial and Local Government 2000: 13).

Die laaste sensusdatum was dié vir 1996, daarom moes jaarlikse bevolkingsinligting, inkomste- en armoede-inligting geskat word deur die beste beskikbare tegnieke te gebruik. So byvoorbeeld is die 1999 bevolkingsinligting wat gebruik is in die formule, bereken deur die 1996 sensusinligting te verhoog deur 'n enkelvoudige bevolkingsgroeikoers te gebruik. Hierdie aanname is gebruik omdat twee sensusse se inligting nodig is vir meer akkurate bepalinge. Aanduidings gedurende die afgelope drie jaar dui daarop dat daar 'n groot beweging van mense van die platteland na die stede plaasvind. Die tegnieke wat egter tans gebruik word om die 1996 sensusinligting te verhoog, sal nie die verhoging in bevolking as gevolg van die beweging na die stede weergee nie. Hierdie feit word erken en daar kan verwag word dat 'n beter metode gevind sal word om in die toekoms die bevolkingsgroei te meet (Department of Provincial and Local Government 2000: 13).

- (b) Die gebruik van inkomste as aanduiding van armoede: Die sienswyse is dat huishoudelike uitgawes 'n beter aanduider van armoede as inkomste is. Daar word verder aangevoer dat inkomste 'n middel tot 'n doel is en daarom kan dit nie as maatstaf vir armoede dien nie. Inkomstemeting vereis nie net inligting van die grootte van die huishoudelike inkomste nie, maar ook van heersende

pryse van plaaslike openbare dienste in 'n bepaalde munisipale gebied. Dit is ook moeilik om inkomste verdien in die informele sektor van die ekonomie te bepaal waar individue op vele bronne staatmaak. Tans word inkomste egter aanvaar as die beste aanduiding van armoede. Die Departement van Provinsiale en Plaaslike Regering tesame met die Departement van Finansies sal die gebruik van alternatiewe aanduiders van armoede gedurende die 2000/01 finansiële jaar ondersoek (Department of Provincial and Local Government 2000: 14).

- (c) Die afbakeningsproses en die implikasies daarvan vir die billike deel van toekennings

Plaaslike regering is geheel en al geherstruktureer en die 843 munisipaliteite is na 286 munisipaliteite verminder. Die Afbakeningsraad het drie breë riglyne as regverdiging vir die rasionalisering van munisipaliteite neergelê, te wete:

- Die behoefte aan integrasie van gebiede wat saam hoort. Die Raad moet dus die vasgestelde patrone in oorweging neem van hoe individue, gemeenskappe en besighede gewoonlik beweeg en optree binne 'n geografiese gebied.
- Die behoefte om te verseker dat alle munisipaliteite finansiëel lewensvatbaar is en oor voldoende administratiewe vermoë beskik. Grense moet vasgestel word sodat bestaande konsentrasies van finansiële bronne gedeel word of herverdeel word sodat alle inwoners daardeur bevoordeel word.
- Om effektiewe plaaslike demokrasie en regering te skep - insluitende die in lyn bring van plaaslike regering en administratiewe grense. Die verskillende grense kan nie onafhanklik van mekaar vasgestel word nie omdat munisipale

beplanning en dienste in lyn gebring moet word met ander gebiede waar dienste en ontwikkeling beplan en geïmplementeer moet word, byvoorbeeld gesondheidsdienste (Department of Provincial and Local Government 2000: 14).

Die grootte, grense, inkomste en bevolking van sommige munisipaliteite sal drasties verander moet word. Bevolking en inkomste dra groot gewig in die formule wat gebruik word vir die toekenning van die billike deel. Indien die veranderinge in bevolking en inkomste veranderlikes van elke munisipaliteit betekenisvol is, sal die verandering in die billike deel ook betekenisvol wees. In die gevalle waar die per capita inkomste en bevolking verhoog, sal dit in die toekoms tot 'n kleiner billike deel toekenning lei. Die invloed van die afbakeningsproses op die billikedeeformule ondersoek moet word en waar nodig sal aanpassings aan die formule aangebring word.

3.2.10 Benaderings wat deur plaaslike owerhede ingestel kan word vir die verspreiding van die billike deel, van die inkomste wat nasionaal ingevorder is, wat aan hulle toegedeel is

Die nuwe stelsel van oordrag is ontwerp om te verseker dat munisipaliteite beskik oor bronne om basiese dienste aan lae inkomste huishoudings te lewer.

Munisipaliteite word aangemoedig om 'n teikenmeganisme in voorsiening van dienste te aanvaar. Die algemeenste benaderings wat vir die verspreiding van subsidies gebruik word, is die teikenbenadering en die omvattende benadering.

- Die teikenbenadering is om te verseker dat die subsidie aan die "regte" mense oorgedra word. Die identifisering van die "regte"

mense kos geld. Die teikenbenadering lei tot 'n afspeling van die verlaging van die koste betrokke by die identifisering van die teikengroep en die verhoging in die grootte van die subsidie aan die teikengroep.

- Die omvattende benadering kan relatief eenvoudige wees en goedkoop om te administreer, maar die lekkasie is hoog aangesien subsidies nie tot die teikengroep alleen beperk is nie. Almal wat in 'n bepaalde gebied woon word gesubsidieer, maak nie saak of hulle deel uitmaak van die teikengroep of nie. Een voordeel van hierdie benadering is dat dit polities meer aanvaarbaar as die teikenbenadering is. Die argument is dat die armes ten minste ondersteuning vinnig kry - eerder as om te vertrou op 'n proses soos die teikenbenadering wat tot gekompliseerde administratiewe skemas kan lei.

'n Munisipaliteit kan beide benaderings tegelyk toepas in sy regsgebied of die keuse maak om die omvattende benadering toe te pas omdat die teikenbenadering nie koste effektief is vir daardie besondere regsgebied nie.

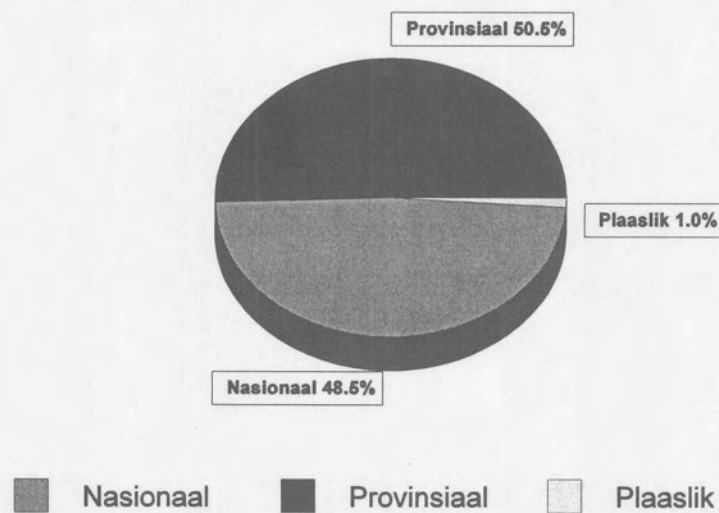
3.2.11 Wetsontwerp op die verdeling van inkomste

Kragtens Bylae 1 van die Wet op die Verdeling van Inkomste, 1999 (Wet 19 van 1999), word die verwagte inkomste wat nasionaal ingevorder is, vir die finansiële jare 1999 en 2000, tussen die nasionale, provinsiale en plaaslike regeringsfere soos volg verdeel:

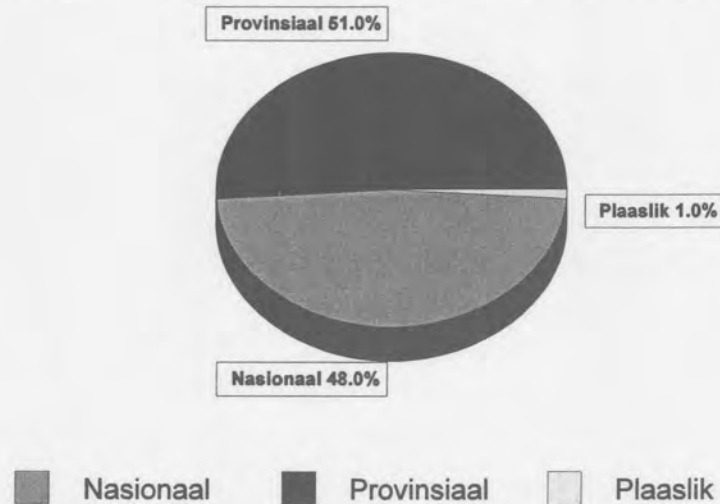
	Deel (R '000)	Deel (R '000)
	2000	1999
Nasionaal	88 688 048	80 833 276
Provinsiaal	94 408 341	84 201 709
Plaaslik	1 867 000	1 673 000

As persentasies van die totale nasionale inkomste (2000: R184 963 389 en 1999: R166 707 985 000) kan die dele in 'n tabel soos volg voorgestel word:

NASIONALE INKOMSTEVERDELING - 1999



NASIONALE INKOMSTEVERDELING - 2000



Artikel 4 van die Wet op die Verdeling van Inkomste, 1999 (Wet 19 van 1999), bepaal verder dat die billike deel soos volg saamgestel is; te wete:

- R463 000 000: 2000 en R447 000 000: 1999 vir R293 dorpe (plaaslike owerhede wat hoofsaaklik in werking was in die vorige tuislande), dit beteken dorpe wat binne die betekenis van Proklamasie No. R293 van 1962 val of enige soortgelyke dorpe goedgekeur deur die Minister verantwoordelik vir plaaslike owerhede.; en
- R1 226 000 000: 1999 vir georganiseerde plaaslike owerhede [dit is owerhede wat erken word ingevolge van artikel 2 van die Wet op Georganiseerde Plaaslike Regering, 1997 (Wet 52 van 1997)], en ander munisipaliteite as R293 dorpe.

Toekennings vanaf die nasionale regering, insluitende die billike deel en voorwaardelike toekennings, is ongeveer 7% van die geprojekteerde R58 biljoen van plaaslike owerheidsbegrotings vir die 1999-00 munisipale finansiële jaar (die finansiële jaar strek vanaf 1 Julie 1999 tot 30 Junie 2000). Dit is duidelik dat plaaslike owerhede hoofsaaklik op hulle eie

fondse moet staatmaak ten einde voldoende dienste te kan lewer (Budget Review 2000: 164).

Minstens tien maande (of 'n later datum waarop die Minister van Finansies en die Finansiële en Fiskale Kommissie ooreenkom) voor die aanvang van elke finansiële jaar, moet die Finansiële en Fiskale Kommissie aanbevelings vir daardie finansiële jaar aan beide Huise van die Parlement en die provinsiale wetgewers, vir tertafellegging in die Huise, asook aan die Minister van Finansies, voorlê aangaande:

- (a) 'n billike verdeling van inkomste wat nasionaal ingevorder word tussen die nasionale, provinsiale en plaaslike regeringsfere;
- (c) enige ander toekennings aan provinsies, plaaslike regeringsfeer uit die nasionale regering se aandeel van daardie inkomste, en enige voorwaardes waarop daardie toekennings gemaak behoort te word (artikel 9(1) van Wet 97 van 1997).

Indien die Minister van Finansies en die Finansiële en Fiskale Kommissie oor 'n later datum vir die voorlegging van die Finansiële en Fiskale Kommissie se aanbevelings ingevolge subartikel (1) ooreenkom, mag daardie datum nie later as 60 dae voor indiening in die Nasionale Vergadering van die Wetsontwerp op Inkomsteverdeling vir die betrokke finansiële jaar wees nie (artikel 9(2) van Wet 97 van 1997).

Artikel 10(3) van Wet 97 van 1997 bepaal dat na ontvangs van enige aanbevelings van die Finansiële en Fiskale Kommissie ingevolge artikel 9(1), maar voordat die Wetsontwerp op Inkomsteverdeling in die Nasionale Vergadering ingedien word, moet die Minister van Finansies oorleg pleeg met:

- (b) georganiseerde plaaslike regering, hetsy in die Plaaslike Regering Begrotingsforum of op 'n ander wyse; en
- (c) die Finansiële en Fiskale Kommissie.

Daar moet met die Finansiële en Fiskale Kommissie ingevolge subartikel (3) oorleg gepleeg word minstens 14 dae voordat die Wetsontwerp op Inkomsteverdeling ingedien word.

Artikel 5(1) van Wet 97 van 1997 maak voorsiening vir die instelling van die Plaaslike Regering Begrotingsforum wat bestaan uit:

- (a) die Minister van Finansies - as Voorsitter (artikel 5(2));
- (b) die lid van die Uitvoerende Raad van elke provinsie aan wie die verantwoordelikheid vir finansies in die provinsie opgedra is (die LUR vir finansies van elke provinsie);
- (c) vyf verteenwoordigers benoem deur die nasionale organisasie, SALGA, wat ingevolge die Wet op Georganiseerde Plaaslike Regering, 1997 (Wet 52 van 1997), erken word; en
- (d) een verteenwoordiger benoem deur elke provinsiale organisasie wat ingevolge daardie Wet erken word.

In artikel 6 van Wet 97 van 1997 word die funksies van die Plaaslike Regering Begrotingsforum uiteengesit. Dit is 'n liggaam waarmee die nasionale regering, die provinsiale regerings en georganiseerde plaaslike regering oorleg pleeg oor:

- (a) enige fiskale, begrotings- of finansiële aangeleentheid rakende die plaaslike regeringsfeer;
- (b) enige voorgestelde wetgewing of beleid wat 'n finansiële implikasie vir plaaslike regering het;

- (c) enige aangeleentheid aangaande die finansiële bestuur, of die monitering van die finansies, van plaaslike regering; of
- (d) enige ander aangeleentheid wat die Minister van Finansies na die Forum mag verwys.

Artikel 10(5) van Wet 97 van 1997 bepaal dat wanneer die Wetsontwerp op Inkomsteverdeling ingedien word, moet dit vergesel gaan van 'n memorandum waarin verduidelik word:

- (a) hoe die Wetsontwerp elk van die aangeleenthede vermeld in artikel 214(2)(a) tot (j) van die Grondwet in ag neem;
- (b) die mate waarin enige aanbevelings van die Finansiële en Fiskale Kommissie aan die Minister van Finansies voorgelê ingevolge artikel 9 of na aanleiding van oorlegpleging met die Kommissie ingevolge subartikel (3) van hierdie artikel, in ag geneem is; en
- (c) enige veronderstellings en formules wat gebruik is om die onderskeie dele genoem in subartikel 214(2)(a) en (b) van Wet 97 van 1997 te bepaal.

Met inagneming van die faktore genoem kragtens artikel 214(2) van Wet 108 van 1996, moet daar volgens die Wet op die Verdeling van Inkomste, 1999 (Wet 19 van 1999), 'n betalingskedule vir die billike deel vir die plaaslike regeringsfeer bepaal word deur die Direkteur-generaal van die Departement van Finansies na oorweging van aanbevelings van die Direkteur-generaal: Provinsiale en Plaaslike Regering. Die betalingskedule moet

- (a) die bedrag bepaal van elke paaient van 'n billike deel of 'n toekenning wat vir die finansiële jaar aan 'n plaaslike regering oorgedra moet word; en
- (b) die datum bepaal waarop elk van die paaienten betaal moet word;

- (c) bepaal aan wie elke paaiement betaal moet word, met ander woorde die rekenpligtige beampte wat belas is met die verantwoordelikheid om verantwoording te doen van alle gelde ontvang en alle betalings gedoen deur die verskillende departemente of fondse. Die rekenpligtige beampte verantwoordelik vir die oordrag van geld, wat per abuis aan 'n plaaslike regering of 'n munisipaliteit oorbetaal is, moet dit sonder versuim verhaal.

Hierdie betalingskedsule kan ook vir betalings aan georganiseerde plaaslike regering voorsiening maak.

Voordat aanbevelings deur die Direkteur-generaal: Staatkundige Ontwikkeling gemaak kan word, moet die organisasie wat ingevolge die Wet op Georganiseerde Plaaslike Regering (SAPRO), 1997 (Wet 52 van 1997), as die nasionale organisasie wat munisipaliteite in die Republiek verteenwoordig erken word, geraadpleeg word en sy sienswyse in aanmerking geneem word.

Vir die boekjaar 1999/2000 sou R166 708 000 as billike deel van die nasionale inkomste aan plaaslike owerhede afgestaan word (Department of Finance. Intergovernmental Fiscal Review 1999).

3.3 GEVOLGTREKKING

Die hoofdoelwit van die herstruktuering van die stelsel van geldelike oordragte van die hoër na die laer owerheidssfeer is om plaaslike owerhede in staat te stel om in hulle regsgebiede basiese dienste aan alle bevolkingsdele te lewer. Heelwat is reeds onlangs gedoen om die verdeling van inkomste tussen die sentrale, die provinsiale en die plaaslike owerheidsfeer te rasionaliseer. Van betekenis is die administratiewe reëlings wat reeds vir die inkomsteverdeling getref is om aan die grondwetlike voorskrifte te voldoen. Dit is vanselfsprekend dat die reëlings

voortdurend dopgehou sal moet word om by veranderende omstandighede aangepas te word. Daar sal onder andere verseker moet word dat die plaaslike owerhede inderdaad verantwoordbaar met die toegewese fondse werk. Waar ter sake sal die verdeling van inkomste tussen die owerheidsfere in die volgende hoofstukke aangeroeer word. Aangesien plaaslike owerhede hoofsaaklik op hulle eie fondse aangewese is, is dit nodig om ondersoek in te stel na die eie fondse wat plaaslike owerhede genereer.

HOOFSTUK 4

EIE INKOMSTEBRONNE VAN PLAASLIKE OWERHEDE IN SUID-AFRIKA

4.1 INLEIDING

Alhoewel plaaslike owerhede nie geheel en al van die ander vlakke van regering geskei kan word nie, moet plaaslike owerhede vir sover moontlik selfstandig funksioneer. Vir selfstandige funksionering sal plaaslike owerhede toegang moet hê tot voldoende inkomstebronne en begrotingsmagte om hulle funksies te verrig.

Plaaslike owerhede is regspersone met spesifieke magte om dienste te lewer en om bepaalde funksies te verrig (Ndlovu 1991: 85). Daartoe is hulle veronderstel om finansiëel onafhanklik te wees. Dit beteken dat die verbruiker van 'n diens of fasiliteit wat deur 'n plaaslike owerheid daargestel is die volle koste van die diens moet dra. Vir elke diens word dan ook afsonderlik betaal. Hierdie benadering staan bekend as die "verbruiker-betaal-beginsel" (De Beer & Lourens 1995: 3). Daartoe sou die verbruiker belasting of diensgelde moet betaal.

Die bevoegdheid om belasting te hef, is volgens die Witskrif oor Plaaslike Owerhede 1998, betekenisvol vir die handhawing van verantwoordbare plaaslike regering. Daar is vier aspekte wat by plaaslike besluitneming in verband met belasting behoort te geld, te wete

- keuse van die belasting wat ingestel moet word,
- definiëring van die belastingbasis,
- keuse van die belastingkoers, en
- belastingadministrasie.

Die belastingkoers sou die fiskale outonomie van 'n plaaslike owerheid kan bewerkstellig. Die vryheid van 'n munisipaliteit om sy belastingkoers te varieer, versterk plaaslike verantwoordbaarheid en stel die gemeenskap in staat om die plaaslike owerheid uit te daag om waarde vir geld met dienstevoorsiening te handhaaf (Witskrif oor Plaaslike Owerhede 1998: 133).

Enige plaaslike belastingbeleid moet gesien word binne die raamwerk van die belastingstelsel van die staat en die behoefte aan 'n samehangende en deursigtige belastingstelsel. Die belastingbeleid moet verder enige ongunstige gevolge op die produktiewe ekonomie in ag neem. Nasionale wetgewing moet 'n raamwerk voorsien waarbinne plaaslike belastingbeleid inpas. Die invloed van eiendomsbelasting, 'n streekdiensteheffing op salarisse en lone betaal deur werkgewers (insluitende owerheids- en semi-owerheidsliggame) en 'n streekvestigingsheffing gebaseer op die verkoop van dienste en goedere deur sakeondernemings en nywerhede moet vasgestel word binne die plaaslike raamwerk asook met inagneming van nasionale makro-ekonomiese doelwitte soos werkskepping en die behoefte aan mededinging (Witskrif oor plaaslike owerhede 1998: 133). Dit is dus nodig om in hierdie hoofstuk die inkomstebronne van plaaslike owerhede te verklaar deur ondersoek in te stel na die basis waarop eiendomsbelasting gehef word, die kritiek op die basis en tarief van eiendomsbelasting en die metodes van aanslag, eiendomme wat vrygestel is van eiendomsbelasting en probleemgebiede wat aandag moet geniet. Daar moet ook ondersoek ingestel word na verbruikerstariewe se verskillende kategorieë en hoe tariewe vasgestel kan word.

4.2 EIENDOMSBELASTING

4.2.1 Inleiding

Vaste eiendom (grond en die verbeteringe daarop) is die hoofbron van

inkomste vir plaaslike owerhede in die Westerse samelewing (Cloete 1997: 120). In Suid-Afrika is dit tot dusver slegs in stedelike gebiede gehef. Volgens Franzen (1992: 3) het Woolery verklaar dat eiendomsbelasting, in die breë sin een van die oudste maatreëls is waarmee bronne oorgedra word van die privaatsektor na die openbare sektor. Grond was die voorwerp vir belastingdoeleindes vroeg in Suid-Afrika se geskiedenis. Die Verenigde Oost-Indische Compagnie (VOC) het reeds in 1677 'n landbou-inkomstebelasting betaalbaar in tiendes gehef, hereregte vanaf 1686 en herkenningsgelde vanaf 1714. Seëlreg op oordragaktes is in 1714 ingestel (Franzen 1992: 4). Tans moet die eienaars van eiendom in munisipale gebiede 'n belasting betaal wat op waardasie van hulle eiendomme gebaseer is. Die inkomste verkry met die belastings word aangewend om munisipale dienste te finansier. Volgens Franzen (1992: 4) word grond belas omdat

- dit onmoontlik is om grond te versteek;
- grond het 'n vaste ligging (onbeweeglik);
- die identifisering van 'n potensiële betaler is gewoonlik maklik, afgesien daarvan of dit die eienaar of bewoner/huurder is; en
- grond het altyd 'n belasbare waarde, omdat dit 'n inherente waarde het.

Terwyl grondbelasting nie die enigste bron van munisipale inkomste is nie, is dit 'n wesenlike bron van diskresionêre eie-inkomste vir elke plaaslike owerheid wat hom in staat stel om effektief te funksioneer. Artikel 229(1)(a) van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996), bepaal dat munisipaliteite eiendomsbelasting mag hef.

In die verlede het elke provinsie sy eie wetgewing oor belastingkoerse gehad. Hierdie wetgewing is nooit gekoördineer nie ten spyte daarvan dat die relevante omstandighede van die vier provinsies taamlik gelyk was. Die

huidige stelsel van eiendomsbelasting in Suid-Afrika wek kommer en 'n eenvoudiger asook eenvormige stelsel van waardasie lyk dus voor die handliggend.

Parlementswette en provinsiale wetgewing sal altyd inkomstebronne vir plaaslike owerhede voorskryf (Cloete 1997: 120). Artikel 229(2) van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996), wat op 1 Januarie 1998 in werking getree het, bepaal dat die magte van die munisipaliteite om eiendomsbelasting te kan hef deur nasionale wetgewing gereguleer word. Tans reguleer die provinsiale ordonansies eiendomsbelasting wat van krag sal bly totdat dit deur nasionale wetgewing vervang sal word.

Daar moet in gedagte gehou word dat die belasting wat op eiendomme betaalbaar is, beïnvloed word deur twee faktore, te wete:

- die waarde van die eiendom, en
- die tarief (rand en sent) bepaal deur die munisipale raad.

4.2.2 Koerse en tariewe

Munisipaliteite sal die mag behou om eiendomsbelastingkoerse vas te stel (Craythorne 1997: 354). Volgens artikel 229 (1) en (2) van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996), kan plaaslike owerhede voortgaan om eiendomsbelastingkoerse vas te stel. Hierdie reëling word bevestig deur die bepaling van artikel 10G van die Tweede Wysigingswet op die Oorgangswet op Plaaslike Regering, 1996 (Wet 97 van 1996). Munisipaliteite mag, tensy uitdruklik deur wetgewing beperk, enige koers instel solank dit nie bots nie met artikel 229(2) van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996), wat soos volg bepaal:

"Die bevoegdheid van 'n munisipaliteit om eiendomsbelasting, bobelasting op gelde vir dienste deur of namens die munisipaliteit verskaf of ander belastings, heffings of regte op te lê

- mag nie uitgeoefen word op 'n wyse wat nasionale ekonomiese beleid, ekonomiese bedrywighede oor munisipale grense heen of die nasionale beweeglikheid van goedere, dienste, kapitaal of arbeid weselik en onredelik benadeel nie; en
- kan deur nasionale wetgewing geregleer word.

Kragtens vorige provinsiale wetgewing, kan munisipale rade die volgende tariewe, soos voorgeskryf deur wetgewing, hef:

- (a) algemene tariewe, plaaslike owerhede hef 'n algemene tarief eenkeer 'n jaar om die netto kostes van die lewering van dienste te dek;
- (b) dorpstariewe;
- (c) gesondheidstariewe;
- (d) watertariewe;
- (e) tariewe vir riolering;
- (f) spesiale tariewe (vir 'n spesifieke gebied), dit beteken dat binne die grense van 'n bepaalde plaaslike owerheid gedifferensieerde tariewe ingestel word, wat betekenisvol is vir kruissubsidiëring van dienste (ryker buurte betaal meer vir hulle dienste en fondse word gebruik om armer woonbuurte se dienste en infrastruktuur te verbeter);
- (g) tariewe vir sanitasie;
- (h) plaaslike gebiedstariewe; en
- (i) plaaslike tariewe (Craythorne 1997: 354 - 355).

Die vorige provinsiale wetgewing wat die diskresie van plaaslike owerhede

beperk het om 'n tarief te hef (byvoorbeeld deur die besluit van die raad aan die goedkeuring van 'n provinsiale funksionaris onderworpe te maak) is nie meer van krag nie. In die ou Kaapprovinsie kon die Administrateur 'n raad opdrag gee om 'n verpligte uitsonderlike tarief te hef. Dit word nou aangevoer dat so 'n mag uitgeoefen kan word slegs binne die bepalings van artikel 10G(2)(m) van Wet 97 van 1996.

Artikel 10G(7)(b) van Wet 97 van 1996 verklaar onder andere dat, by die bepaling van eiendomsbelasting, 'n plaaslike owerheid mag onderskei tussen verskillende kategorieë eiendomme indien dit redelik geag word. Die sleutelwoord hier is volgens Craythorne (1997: 355) "redelik". Die gevolg van hierdie voorsiening is dat 'n raad verskillende tariewe mag hef op huishoudelike, besigheids-, industriële, sport- en ander eiendomme. Die woord "redelik" moet saamgelees word met die grondwetlike verbod op diskriminasie.

4.2.3 Basis waarop belasting gehef word

Kragtens artikel 10G(6) van die Oorgangswet op Plaaslike Regering, 1993 (Wet 209 van 1993), moet 'n plaaslike owerheid, behoudens die bepalings van enige ander wet, verseker dat:

- (a) eiendomme binne sy regsgebied gewaardeer of opgemeet word met tussenposes by wet voorgeskryf;
- (b) 'n enkele waardasierol van alle eiendomme aldus gewaardeer of opgemeet, saamgestel word en vir openbare inspeksie beskikbaar is; en
- (c) alle prosedures by wet voorgeskryf betreffende die waardasie of opmeet van eiendomme nagekom word.

Die twee hoofbenaderings vir die waardasie van vaste eiendom is:

- (a) die huurwaarde - in Britanje word vaste eiendom waardeer op die huurwaarde; of
- (b) die beraamde "markwaarde" (kapitaalwaarde). In Suid-Afrika word die mark- of kapitaalwaarde, ook "munisipale waarde" genoem, omdat die waarde verkry word deur waardasie gedoen deur of vir die plaaslike owerhede - gewoonlik op die basis van die beraamde markwaarde (Cloete 1997: 121).

Die waarde van die **grond** (soos woon- of besigheidserwe) is die bedrag wat die grond sou realiseer indien 'n gewillige koper en 'n gewillige verkoper ooreenkom deur 'n normale opemarktransaksie aan te gaan (Craythorne 1997: 351). Die waarde van grond word daarom gewoonlik vasgestel met verwysing na die verkoop van soortgelyke grond in dieselfde omgewing (Craythorne, 1997: 352).

Die waarde van 'n **gebou** word bereken op die tydstip van waardasie volgens die koste van oprigting min waardevermindering of die grond met al sy verbeteringe moet gewaardeer word en daarna die grond afsonderlik. Die waardes moet dan van mekaar afgetrek word ten einde die waarde van die verbeteringe te bepaal (Craythorne 1997: 351). Die waarde van die oprigtingskoste of vervangingskoste van 'n gebou kan bereken word deur gebruik te maak van die standaardkoers per vierkante meter (Craythorne 1997: 352). Waar vergelykende waardes of regverdige waardes nie bereik kan word nie, kan gebruik gemaak word van huur, produktiwiteits- of beleggingsmoontlikhede van die eiendom om 'n regverdige waarde te bepaal.

4.2.4 Kritiek teen die tarief en basis

Die waardasie van vaste eiendom en belasting daarop is deur die jare gekritiseer. Die hoofbesware kan soos volg opgesom word:

- (i) eiendomme is ongelyksoortige entiteite en daarom is die toepassing van 'n algemene eenvormige belasting op alle eiendomme onrealisties;
- (ii) 'n algemene eenvormige tarief lei daartoe dat sommige eiendomme swaarder belas word as ander. Byvoorbeeld 'n huiseienaar wat 'n groter huis nodig het vir sy groter familie betaal 'n hoër tarief as sy buurman met 'n kleiner familie en 'n kleiner huis;
- (iii) waardasie van eiendomme vir belastingdoeleindes word altyd afgelei van waardeberamings (byvoorbeeld afstand vanaf stedelike gebied, ensovoorts) selfs waar die volle feitlike inligting oor eiendomme beskikbaar is. Die waardasie is daarom altyd in 'n mate subjektief en onderworpe aan agterdog. Eiendomswaardasie is dus onregverdig omdat dit hand aan hand gaan met oneffektiewe waardasiepraktyke.
- (iv) waardes bepaal vir belastingdoeleindes is altyd persentasies van die werklike waarde (gewoonlik onder-waardasies) van die spesifieke eiendomme;
- (v) eiendomsbelasting hou nie tred met die inkomste en vermoë om te betaal van die belastingpligtige - die eienaar van die eiendom mag geen inkomste hê nie, byvoorbeeld 'n weduwee of 'n minderjarige kind;
- (vi) mense is altyd gekant teen veranderinge met die gevolg dat wetgewing op eiendomswaardasies geneig is om verouderd te raak. Al die betrokke partye en spesifiek die inwoners moet geleer word om te verstaan dat veranderinge tot hulle voordeel is en voordele eerder as laste bring;
- (vii) die waardasie van verbeteringe mag inwoners ontmoedig om hoë kwaliteit huise of ander geboue op te rig. Die stelsel diskrimineer ook

teen eienaars van eiendomme wat meer moet bydra tot die onderhoud van die dorp of stad as die inwoners wat nie vaste eiendom besit nie; en

- (viii) eiendomswaardasies is geneig om nie aan te pas by die vereiste veranderinge in die ekonomiese toestande en verhoogde uitgawes nie; met ander woorde dit verander nie tesame met verhogings en verlagings in pryse nie (Cloete 1997: 121).

Besware teen eiendomsbelastings as 'n bron van inkomste vir plaaslike owerhede was in Suid-Afrika algemeen reeds vanaf 1895, maar dit is behou. Geen ander aanvaarbare bron van inkomste kon tot nog toe gevind word om eiendomsbelasting te vervang nie. Alhoewel dit waar mag wees dat die eienaarskap van vaste eiendom nie 'n aanduiding is van vermoë om te betaal nie, word dit nogtans aanvaar dat die eienaars moet betaal. In hierdie verband is dit nodig om in gedagte te hou dat die eiendomme vir dienslewering gewaardeer word en nie die eienaars nie. Dienste (byvoorbeeld brandbestryding, toegangspaaie en riolering) word aan die eiendomme voorsien. Die eiendomme sou nutteloos gewees het sonder hierdie dienste (Cloete 1997: 122).

Eiendomsbelastings sal vir die voorsienbare toekoms behou word en daarom moet besware gehanteer word deur die aktiwiteite wat verband hou met die heffing en invordering van belastings te verbeter. Eiendomswaardasie en die heffing van tariewe is sulke sensitiewe sake dat dit noodsaaklik is om met provinsiale en parlementêre wetgewing dit so aanvaarbaar as moontlik te maak. In Suid-Afrika is die praktyke vir die heffing van eiendomsbelasting tot dusver met provinsiale ordonnansies voorgeskryf.

4.2.5 Metodes van aanslag

Volgens Craythorne (1997: 355) is daar die volgende metodes van aanslag:

- 1 Grondbelasting gehef op die belasbare waarde van die grond
- 2 Enkelvoudige belasting: grond en geboue word gesamentlik belas.
- 3 Gedifferensieerde of saamgestelde belasting: grond en geboue word albei belas, maar teen verskillende koerse - die koers wat gehef word op grond, is gewoonlik hoër as die op verbeteringe.
- 4 'n Eenvormige koers, wat veral gebruik word in gebiede wat nie voorheen belas is nie, ongeag van die waarde van die eiendom. Die koers is gewoonlik laer as die werklike waarde van die eiendom.

Die voordele en nadele van die drie hoofstelsels kan soos volg in tabelvorm uitgedruk word:



Enkelvoudige belasting	Grondbelasting	Gedifferensieerde of saamgestelde belasting
Voordele:		
In meeste van die stede word nuwe geboue opgerig en van die ouer geboue vervang deur nuwe moderner geboue wat daartoe bydra dat die totale belasbare waarde van verbeteringe neig om skerper stygings te toon as die van grond. Daarom is dit die produktiefste metode van aanslag	Dit moedig die ontwikkeling tot die volle potensiaal van onbesette/oop/ onbeboude grond aan of die herontwikkeling van besette grond	Waar die tarief op grond hoër is as op geboue, is die voordele dieselfde as dié op grondbelasting
Soos ontwikkeling van nuwe industriële en residentiële gebiede voortgaan, bring dit meer inkomste en voorkom dit groot verhogings in belastings	Omdat dit eienaars van grond aanmoedig om grond tot sy volle potensiaal te ontwikkel kan gese word dat grondbelasting grond belas sodat dit gebruik word en dit verminder spekulasie met grond	Waar daar 'n klein verskil tussen die belasting op grond en geboue is, is die voordele dieselfde as die van enkelvoudige belasting



Enkelvoudige belasting	Grondbelasting	Gedifferensieerde of saamgestelde belasting
Omdat die ontwikkeling van geboue gewoonlik tot hoër belasting lei, word die omvang van die tarief weier versprei	Dit het 'n groter bydrae tot gemeenskapsdienste tot gevolg	
Teoreties is dit die beter stelsel, aangesien dit gebaseer is op die totale belegging in die eiendom	Dit het 'n betekenisvolle invloed op die grondmark omdat dit veroorsaak dat onbesette grond van eienaars verwissel aangesien grond wat onbenut lê duur is. 'n Eienaar sal daarom eerder die grond verkoop aan iemand wat gewillig en in staat is om dit te ontwikkel eerder as om die hoër belasting te betaal en dit lei tot 'n groter verspreiding van eienaarskap en huiseienaarskap	

Enkelvoudige belasting	Grondbelasting	Gedifferensieerde of saamgestelde belasting
Nadele:		
Dit vereis 'n omvattender administrasie aangesien nuwe verbetering gereeld op die waardasierol bygevoeg moet word en dan belas moet word	Dit is minder produktief as die ander twee stelsels	Waar die tarief op grond hoër is as op geboue, is die nadele dieselfde as dié vir grondbelasting
Dit mag die verbetering van eiendomme ontmoedig	In 'n beboude gebied is dit moeiliker om 'n suiwer grondwaarde vir belastingdoeleindes te bereken	
Daar word beweer dat dit 'n groter impak het op die huiseienaar		

Volgens Cowden (1969: 82) is grondbelasting die basis van kapitaalbelasting wat in Suid-Afrika die onaanvaarbaarste is. Die algemeenste gebruikte belastingstelsel in die Westerse wêreld is die enkelvoudige belastingstelsel.

4.2.6 Eiendomme vrygestel van eiendomsbelasting

Sommige eiendomme is tradisioneel van belasting vrygestel. Eerstens, is eiendomme wat eksklusief gebruik word vir godsdienstige en opvoedkundige doeleindes, sowel as vir doeleindes van openbare biblioteke, museums, begraafplase, krematoriums, hospitale en liefdadigheidsorganisasies vrygestel.

Tweedens, eiendomme wat vir spesifieke doeleindes gebruik word; byvoorbeeld eiendomme gebruik as skole, koshuise, privaatskole en weeshuise is vrygestel.

Die verlies aan inkomste as gevolg van vrystellings was 'n saak van kommer vir die plaaslike owerhede (veral klein munisipaliteite) wat gesukkel het om voldoende inkomste te genereer om geskikte standaarde in die uitvoering van hulle pligte te handhaaf. Die plaaslike owerhede is bevoordeel toe die wet wat staatseiendomme vrygestel het van waardasie herroep is deur die Waardasie van Staatseiendomme Wet, 1984 (Wet No. 79 van 1984) (Cloete 1997: 124). Die definisie van regeringsinstansies sluit ook Transnet, Portnet, SAA, SAUK, die Departement van Pos- en Telekommunikasie wese en staatseiendom in (Craythorne 1997: 358).

Die Minister van Gemeenskapsontwikkeling (nou Provinsiale en Plaaslike Regering) kan deur kennisgewing in die Staatskoerant bepaal dat eiendom wat voorheen ten volle vrygestel is, vrygestel bly. Voordat die Minister hierdie bepalingsmag uitoefen, moet daar oorleg gepleeg word met die Premier van die betrokke provinsie en moet die instemming van die Minister van Finansies verkry word (Craythorne 1997: 358).

Artikel 3(3) verklaar egter dat geen tariewe gehef sal word deur plaaslike owerhede op die waarde van staatseiendom, wat

- (a) deur die staat in trust gehou word vir die bewoners van 'n gebied van jurisduksie van 'n plaaslike owerheid of 'n plaaslike owerheid wat nog ingestel moet word nie;
- (b) geokkupeer of beheer word deur die SA Vervoerdienste (nou Transnet en die SA Spoorpendelkorporasie) tussen spoorwegstasies vir die

uitoefening van 'n reg van toegang tussen sulke stasies, behalwe sulke eiendom wat geleë is binne erkende grense, of die grense gedefinieer deur die Minister met die instemming van die Minister van Vervoer deur kennisgewing in die Staatskoerant, van sulke stasies en van spoorwegstasieplasings;

- (c) deel van enige openbare pad is;
- (d) vrygestel is van so 'n belasting deur die Minister na oorlegpleging met die Premier (voorheen Administrateur) van die betrokke provinsie en met die instemming van die Minister van Finansies deur kennisgewing in die Staatskoerant of in enige betrokke geval deur kennisgewing aan die betrokke plaaslike owerheid.

Artikel 4 van Wet 97 van 1984 maak ook voorsiening vir 'n korting van 10% in die geval van tariewe betaalbaar deur die Departement van Pos- en Telekommunikasiewese en die SA Vervoerdienste (nou Transnet en die SA Spoorpendelkorporasie) en 20% in enige ander geval. Wet 79 van 1984 het op 1 Julie 1988 in werking getree.

4.2.7 Sake waaraan aandag gegee moet word wat betref eiendomsbelasting

Die regering sal aandag aan die ondergenoemde vier sake wat betref eiendomsbelasting, moet gee

- (a) Insluiting van onbelaste gebiede in die belastingnetwerk.

Die nuwe gealmalgameerde stedelike munisipaliteite (wat vorige swart en wit gebiede kombineer) het die belastingnetwerk uitgebrei na vorige onbelaste gebiede. Sommige van die vorige swart gebiede bly steeds buite die belastingnetwerk. Effektiewe wyses waarop hierdie gebiede

binne die eiendomsbelastingnetwerk ingesluit kan word, moet bepaal en geïmplementeer word. Tans word eiendomsbelastingkoerse nie eenvormig toegepas nie en word eiendomswaardasies dikwels nie aanvaar nie (Witskrif oor plaaslike owerhede 1998: 134).

- (b) Die verandering in die belastingstelsel wat 'n invloed het op die belastingbasis

Die eiendomsbelastingkoerse wat gehef word, moet gebaseer word op die markwaarde van die eiendom. Die optimale metode van waardasie van toepassing op die Suid-Afrikaanse situasie moet bepaal word. Moontlike belastingstelsels wat hersien moet word, is:

- (i) grondbelasting of die waardasie van slegs grond;
- (ii) die gekombineerde belasting van grond en geboue;
- (iii) 'n gedifferensieerde of saamgestelde belasting, waar grond en geboue tesame waardeer word, maar teen verskillende koerse en waar die koers wat gehef word op grond hoër as die vir verbetering is;
- (iv) 'n Belastingstelsel waar 'n enkelvoudige koers gebruik word vir gebiede wat nie voorheen belas is nie, ongeag die waarde van die eiendom. (Dit word 'n enkelvoudige tarief genoem.) Dié waardasie is gewoonlik laer as die werklike waarde van die eiendom (Witskrif oor plaaslike owerhede 1998: 135).

Die belangrikste besluit wat hier geneem moet word, is of daar 'n eenvormige nasionale stelsel moet wees en of daar steeds plaaslike of provinsiale keuse in hierdie saak moet wees.

- (c) Die waardasietydperke moet hersien word.

Dit is algemeen bekend dat in baie gebiede eiendomme nie gereeld herwaardeer word nie. 'n Proses waardeur eiendomswaardes gereeld bepaal word, moet ingestel word. Weereens moet bepaal word of daar 'n plaaslike of provinsiale keuse in waardasietydperke moet wees in plaas van 'n nasionale stelsel (Witskrif oor plaaslike owerhede 1998: 135).

- (d) Kriteria moet ontwikkel word vir die evaluering van alternatiewe eiendomswaardasiestelsels, binne die raamwerk van die vermindering en voorkoming van armoede.

Elke munisipaliteit moet 'n duidelike beleid en prosedures ontwikkel wat betref die volle of gedeeltelike toegewings aan eienaars wat werklik te arm is om te betaal. Enige afslag of hulpverlening op eiendomsbelasting (soos beskryf in die relevante provinsiale of nasionale wetgewing) moet duidelik op 'n oop en gereelde wyse in die begroting van 'n munisipaliteit aangedui word (Witskrif oor plaaslike owerhede 1998: 135).

Dit mag wenslik wees dat elke plaaslike owerheid die reg moet hê om besluite te neem wat betref die aard van die eiendomsbelasting vir sy regsgebied om sy unieke omstandighede en plaaslike ekonomiese doelwitte te weerspieël.

4.2.8 Gevolgtrekking

Eiendomsbelasting word gehef deur plaaslike owerhede om die kostes te dek van onder andere paaie en die infrastruktuur vir stormwater, nooddienste en

die koste verbonde aan die bestuur en administrasie van die plaaslike owerhede. Dit is dienste waarvoor geen direkte verbruikerstariewe gebruik kan word nie. Alle inwoners van 'n spesifieke plaaslike owerheidsgebied maak gebruik van hierdie dienste, maar daar word nie van hulle verwag om by te dra tot die koste daarvan nie.

Eiendomsbelasting is 'n grondwetlik gewaarborgde inkomstebron vir die plaaslike owerheidsfeer [artikel 229 van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996)]. Die nuwe Eiendomsbelastingwet is nog nie goedgekeur deur die Parlement nie, maar daar word gepoog om baie van die probleme verbonde aan eiendomsbelasting aan te spreek.

Eiendomsbelasting is die inkomstebron waar kruissubsidiëring met groot sukses toegepas kan word. Daar moet gewaak word daarteen om dit nie te misbruik nie, want indien dit verkeerd benader word, kan dit te hoë eiendomsbelasting lei asook tot protes soos duidelik blyk uit die Sandtonboikot (Franzen 2000: 47).

Die konsepwetsontwerp oor belasting op landbougrond is reeds beskikbaar vir kommentaar. Dit is veral daarop gemik om die inkomstebronne van plattelandse munisipaliteite uit te brei.

Dit is nodig om direkte verbruikerstariewe te ondersoek. Dit is inkomste vir dienste wat gelewer word en die bedrag sluit in koste om die diens te lewer, sowel as 'n wins op die tarief wat gelewer word (inkomste vir plaaslike owerheid).

4.3 VERBRUIKERSTARIEWE

4.3.1 Inleiding

Artikel 10G(7) van Wet 97 van 1996 verklaar onder andere dat:

- "(a) (ii) 'n munisipaliteit by resoluëie wat deur 'n meerderheid van die lede van die raad gesteun word, heffings, gelde, belastings en tariewe kan hef of verhaal met betrekking tot enige werksaamheid of diens van die munisipaliteit;
- (b) by die bepaling van eiendomsbelastings, heffings, gelde, belastings en tariewe (hieronder kostes genoem) kragtens paragraaf (a), kan 'n munisipaliteit -
- (i) onderskei tussen verskillende kategorieë verbruikers of eiendom op gronde wat hy as billik beskou;
 - (ii) met betrekking tot kostes in paragraaf (a)(ii) bedoel, van tyd tot tyd, by resoluëie sodanige vasstelling wysig of intrek, en 'n datum vasstel wat nie vroeër as 30 dae vanaf die datum van die resoluëie is nie, waarop sodanige vasstelling, wysiging of intrekking in werking tree; en
 - (iii) enige kostes wat so vasgestel of gewysig is, met inbegrip van rente op enige uitstaande bedrag verhaal."

Verbruikerstariewe is die grootste bron van inkomste vir plaaslike owerhede. Dit is die bedrae wat gehef word vir spesifieke owerheidsdienste. 'n Diens is iets wat voorsien word deur 'n persoon, owerheid of instelling aan 'n ander persoon, owerheid of instansie (Craythorne 1997: 409). Die tariewe hou

verband met die voorsiening van plaaslike owerheidsdienste. Heffings, gelde, belastings en tariewe behoort die koste te dek om die dienste te voorsien of om die funksie uit te voer.

4.3.2 Diensteheffings

Volgens De Beer & Lourens (1995: 3) kan die dienste wat deur plaaslike owerhede gelewer word in vier kategorieë verdeel word, te wete:

(a) Handelsdienste

Handelsdienstariewe word so vasgestel dat die voorsiening van die dienste wins oplewer. Dit beteken dat die tarief hoër is as die koste om die diens te verskaf. Voorbeelde hiervan is elektrisiteitvoorsiening, watervoorsiening, vullisverwydering en passasiersvervoer (Franzsen, 1995: 20).

(b) Ekonomiese dienste

Ekonomiese dienste se tariewe word op so 'n wyse vasgestel dat die volle koste om die diens te lewer, verhaal word sonder dat daar 'n tekort of oorskot ontstaan. Voorbeelde hiervan is padwaardigheids-toetse en registrasie van motorvoertuiglisensieëring, riolering en lisensieëring van sakeondernemings.

(c) Gesubsidieerde dienste

Gesubsidieerde dienste se tariewe word op so 'n wyse vasgestel dat die koste om die diens te lewer sover moontlik verhaal word en indien

tekorte ontstaan, kan dit uit gewone inkomste gefinansier word. Voorbeelde hiervan is brandweerdienste, museums, begraafplase, openbare swembaddens en biblioteke.

(d) Gemeenskapsdienste

Gemeenskapsdienste word gelewer sonder dat enige vergoedende tariewe daarvoor gehef word. Voorbeelde hiervan is parke, paaie, gesondheidsklinieke, stadsbeplanning en sypaadjies.

4.3.3 Vasstelling van tariewe

Die owerheidsinstansies en private belanghebbende instansies (soos politieke partye en verenigings van belastingbetalers) sal moet ooreenkom oor vasgestelde riglyne wat in ag geneem moet word by die vasstelling van 'n tariefbeleid. Faktore wat in ag geneem moet word, is -

- betalings moet in verhouding tot die omvang van verbruik wees;
- volle betaling van dienskosies, met toegewings vir armes;
- vermoë om te betaal veral deur kruissubsidiëring van arm huishoudings sodat hulle minstens toegang tot 'n minimum vlak van basiese dienste kan hê;
- regverdigheid sodat almal gelyke behandeling ontvang;
- verstaanbaarheid vir alle verbruikers;
- konsekwente tariefafdwingbaarheid met inagneming van plaaslike toestande; en
- mededingendheid van plaaslike ekonomieë sodat plaaslike besighede nie moet lei onder onredelik hoë tariewe nie (Witskrif oor plaaslike owerhede 1998: 137).

Elke munisipaliteit moet dus in staat wees om sy eie tariewe te ontwikkel ooreenkomstig sy eie omstandighede op so 'n wyse dat die dienste gehandhaaf kan word en steeds bekostigbaar vir die belastingbetaler en eindverbruiker is. Die twee beginsels te wete, voldoening aan basiese behoeftes en handhawing van dienste, word in artikel 10G(1) van Wet 97 van 1996 vermeld.

4.3.4 Gevolgtrekking

Water en elektrisiteitsverkope maak die grootste deel van munisipale inkomste uit, maar die winsgewendheid daarvan is twyfelagtig en die nie-betaling vir die dienste is die vernaamste rede vir die finansiële kwellings van plaaslike owerhede. Munisipaliteite koop water en elektrisiteit van die Waterraad en Eskom onderskeidelik en versprei dit dan na huishoudings en sakeondernemings (De Klerk 1999: 11).

Elektrisiteitsverkope maak ongeveer 37% van die bruto inkomste van munisipaliteite uit, waterverkope nog 14% en belasting 21% (De Klerk 1999: 11). Daarom word aangevoer dat die uitkontraktering van elektrisiteit- en watervoorsiening betekenisvol kan bydra tot oplossing van die finansiële moeilikhede van munisipaliteite. Die Departement van Staatkundige Ontwikkeling het reeds aanbeveel dat aksieplanne opgestel moet word om voorbereidings te tref vir die moontlike oordrag van dié dienste na ander verspreiders (De Klerk 1999: 11).

Suid-Afrika ondervind min of meer dieselfde probleme as ontwikkelde lande waar verstedeliking, gebrek aan grond vir vestiging en groot verskille in die verspreiding van inkomste en welvaart aan die orde is (Franzsen 1995: 28). 'n Groot deel van die bevolking kan nie betaal vir kwaliteit goedere en dienste

wat deur plaaslike owerhede gelewer word nie. Daar moet dus 'n minimum standaard van noodsaaklike owerheidsdienste vasgestel word wat alle inwoners se lewenskwaliteit sal verbeter en hulle tevrede sal hou. Dit is daarom noodsaaklik dat elke plaaslike owerheid in staat moet wees om sy eie tariewe ooreenkomstig sy eie omstandighede te ontwikkel op so 'n wyse dat die dienste gehandhaaf kan word en vir die ingesetenes bekostigbaar sal wees. Die fiskale posisie van plattelandse gebiede verskil van dié van die metropolitaanse gebiede en stappe moet gedoen word om die finansiële lewensvatbaarheid en inkomstebasis van eersgenoemdes te verbeter, is nodig. Die inkomstes vir gebruik deur hierdie distriksrade en metropolitaanse plaaslike rade vir die lewering van dienste moet nou ondersoek word.

HOOFSTUK 5

METROPOLITAANSE RADE MET METROPOLITAANSE PLAASLIKE RADE EN DISTRIKSRADDE

5.1 INLEIDING

Streekdiensteraadheffings (SDR) en gesamentlike distriksraadheffings is onontbeerlik vir die finansiering van hulpbehoewende plaaslike owerhede, veral in plattelandse gebiede. Plattelandse gemeenskappe het, met geen eiendoms- en grondbelasting nie, tradisioneel 'n beperkte belastingbasis gehad. Die hoofbron van inkomste is die distriksraadheffings (Franzen 2000: 44).

Die Tweede Wysigingswet op die Oorgangswet op Plaaslike Regering, 1996 (Wet 97 van 1996), voorsien nie duidelike bevoegdhede vir distriksrade nie. Hulle funksies en bevoegdhede word bepaal deur provinsiale ordonnansies wat van provinsie tot provinsie verskil. Hulle is verantwoordelik vir die dienste funksies van die ou streekdiensterade en in sommige munisipale gebiede verskaf hulle munisipale dienste direk aan die publiek (Witskrif oor Plaaslike Owerhede 1998: 25). Meeste van die distriksrade beskik oor voldoende bestuurs- en tegniese vermoëns om die oorspronklike streekdiensterade funksies te vervul.

Metropolitaanse plaaslike rade is in die ses metropolitaanse gebiede ingestel en distriksrade is in plattelandse gebiede. Daarom is dit nodig om ondersoek in te stel na die oogmerke van metropolitaanse plaaslike rade, die bevoegdhede, finansiering en tariewe van metropolitaanse plaaslike rade en distriksrade sowel as die probleme verbonde aan die streeks- en vestigingsheffings.

5.2 OOGMERKE VAN METROPOLITAANSE PLAASLIKE RADE

Artikel 10C(1) van die Tweede Wysigingswet op die Oorgangswet op Plaaslike Regering, 1996 (Wet 97 van 1996), spel die oogmerke van metropolitaanse rade met metropolitaanse plaaslike rade soos volg uit:

"'n Metropolitaanse raad bevorder, met inagneming van die beginsels van samewerkende regering -

- geïntegreerde ekonomiese ontwikkeling;
- die billike herverdeling van munisipale bronne; en
- die billike voorsiening van dienste,

ten einde die ongelykhede wat mag bestaan, aan te spreek."

5.3 BEVOEGDHEDE EN PLIGTE VAN METROPOLITAANSE PLAASLIKE RADE EN DISTRIKSRADDE

Artikel 10C (3) van Wet 97 van 1996 bepaal die bevoegdhede van metropolitaanse rade, te wete:

"'n Metropolitaanse plaaslike raad het -

- (c) die bevoegdhede en pligte in Bylae 2A genoem;
- (d) daarbenewens al die ander bevoegdhede en pligte wat normaalweg aan primêre munisipaliteite verleen of opgelê word;
- (e) die ander bevoegdhede en pligte wat by of kragtens enige wet aan metropolitaanse plaaslike rade verleen, opgelê, gedelegeer of opgedra is: Met dien verstande dat -

- (i) geen bevoegdheid of plig aan 'n metropolitaanse plaaslike raad gedelegeer of opgedra word nie sonder dat die middele wat vir die uitoefening van sodanige bevoegdheid of die verrigting van sodanige plig voldoende is, voorsien word: Met dien verstande dat sodanige delegering of opdrag by ooreenkoms geskied; en
 - (ii) sodanige delegering of opdrag op 'n grondslag geskied wat die volhoubaarheid en uitvoerbaarheid van die uitoefening van sodanige bevoegdheid of die verrigting van sodanige plig sal verseker;
- (d) kan enige bevoegdheid uitoefen of plig verrig betreffende 'n aangeleentheid wat redelikerwys nodig is vir of bykomend is by die doeltreffende uitoefening van sy bevoegdhede of die verrigting van sy pligte."

Artikel 10D (1) van Wet 97 van 1996 bepaal soortgelyke bevoegdhede en pligte vir distriksrade, plaaslike rade en landelike rade. Plaaslike owerhede sal dan verantwoordelik wees vir funksies wat nie as streeksfunksies aangewys is nie of wat as die eie-sake van die gemeenskappe geïdentifiseer is soos verspreidingsdienste binne 'n plaaslike owerheidsgebied.

5.4 FINANSIERING VAN METROPOLITAANSE PLAASLIKE RADE EN DISTRIKSRAD

Wet 109 van 1985 bepaal die inkomste van Metropolitaanse rade en Distriksrade (ou streeksdiensterade), soos volg:

- "(12) (a) Behoudens die bepalings van artikel 4(1) hef en vorder 'n raad van -
- (i) elke werkgewer wat werknemers binne sy streek in diens het of geag word werknemers binne sy streek in diens te hê, en elke persoon wat 'n onderneming binne sy streek bedryf of geag word

- 'n onderneming binne sy streek te bedryf soos in paragraaf (b) van die omskrywing van "streeksdiensteheffing" in artikel 1 bedoel, 'n streeksdiensteheffing; en
- (ii) elke persoon wat 'n onderneming binne sy streek bedryf of geag word te bedryf, 'n streeksvestigingsheffing.
- (7) 'n Heffing in subartikel (1) bedoel, mag nie deur 'n werkgewer of persoon verhaal word deur dit as 'n afsonderlike item by sy pryse of tariewe of die koste van sy dienste by te tel of van die lone of salarisse wat hy betaal, af te trek nie.
- (8) 'n Heffing in subartikel (1) bedoel, kan deur 'n werkgewer of persoon as 'n bedryfsuitgawe vir doeleindes van inkomstebelasting afgetrek word."

Die streeksdiensteheffing op salarisse en lone betaal deur werkgewers (insluitende owerheids- en semi-owerheidsliggame) en streeksvestigingsheffings gebaseer op die verkoop van dienste en goedere deur sakeondernemings en nywerhede is inkomstebronne vir Metropolitaanse en Distriksrade. Sedert hulle instelling, is die streeksdiensteheffings en streeksvestigingsheffings kontroversiële belastings (Witskrif oor plaaslike owerhede 1998: 135).

Artikel 10G(7) van Wet 97 van 1996 bepaal dat -

- "(a) (i) 'n Plaaslike raad, 'n metropolitaanse plaaslike raad en 'n landelike raad kan by resoluëie eiendomsbelastings hef en vorder met betrekking tot onroerende eiendom binne die regsgebied van die betrokke raad: Met dien verstande dat 'n gemeenskaplike belastingstelsel soos deur die metropolitaanse raad bepaal, van toepassing is binne die regsgebied van daardie metropolitaanse raad: Met dien verstande voorts dat die

betrokke raad by die heffing van belastinge die heffing bedoel in item 1(c) van Bylae 2 in aanmerking neem: Met dien verstande voorts dat hierdie subparagraaf van toepassing is op 'n distrikraad vir sover sodanige raad verantwoordelik is vir die heffing en vordering van eiendomsbelastinge met betrekking tot onroerende eiendom binne 'n oorblywende gebied of binne die regsgebied van 'n verteenwoordigende raad.

5.5 KOERSE WAARTEEN TARIEWE GEHEF KAN WORD

Paragraaf 1 van Bylae 2 van Wet 97 van 1996 bepaal dat 'n Metropolitaanse raad -

- "(a) teen koerse deur die raad met die instemming van die LUR verantwoordelik vir Finansies met die instemming van die Minister van Finansies bepaal, die heffings bedoel in artikel 12(1)(a) van die Wet op Streeksdiensterade, 1985 (Wet No. 109 van 1985), of artikel 16(1)(a) van die Wet op Gesamentlike Dienste vir KwaZulu en Natal, 1990 (Wet No. 84 van 1990), na gelang van die geval, hef en vorder;
- (b) betalings van 'n metropolitaanse plaaslike raad eis om die werklike kostes van enige diens namens of aan sodanige metropolitaanse plaaslike raad verrig of gelewer, te dek;
- (c) 'n billike bydrae van alle metropolitaanse plaaslike rade vasstel en eis: Met dien verstande dat sodanige bydrae vasgestel word en die aanwending van die somtotaal daarvan sal wees soos voorgeskryf."

Artikel 10D(4) van Wet 97 van 1996 het dieselfde bepalinge as Metropolitaanse rade, maar vir distriksrade; dus 'n distrikraad-

"(a) kan-

- (i) teen koerse deur die raad vasgestel met die instemming van die LUR verantwoordelik vir Finansies, met die instemming van die Minister van Finansies, heffings in artikel 12(1)(a) van die Wet op Streeksdiensterade, 1985 (Wet 109 van 1985), of artikel 16(1)(a) van die Wet op Gesamentlike Dienste vir Kwa-Zulu en Natal, 1990 (Wet 84 van 1990), na gelang van die geval, oplê en vorder;
- (ii) betalings van enige plaaslike raad, landelike raad of verteenwoordigende raad eis ten einde die werklike koste vir enige diens verrig of gelewer namens sodanige raad, te dek."

5.6 PROBLEME VERBONDE AAN STREEKS- EN VESTIGINGSHEFFINGS

Die bemoelike faktor met hierdie heffings is die administratiewe koste verbonde aan die insameling daarvan. Dit word deur munisipaliteite self ingesamel eerder as deur 'n nasionale insamelingsagent soos die Suid-Afrikaanse Inkomstebelastingdiens (SARS), en ontduiking is hoog. 'n Tweede en selfs groter probleem is dat die heffing 'n belasting op personeel (arbeid) is. Dit is 'n vername faktor vir arbeidsintensiewe ondernemings.

Die onbeheerde gebruik en beheer van streeks- en vestigingsheffings kan lei tot 'n skerp toename in die belastings betaalbaar deur die handel en industrieë. Groot verskille in die koerse van heffings kan lei tot 'n negatiewe inter-regsgebiede oorloopeffek (industrieë sal hulle eerder vestig in gebiede waar koerse laer is). Solank as wat hierdie heffings tot lae vlakke beperk word en uiteindelik onderworpe is aan nasionale beheer, kan hierdie potensiële negatiewe effekte verminder word. Toesig deur die sentrale gesag oor die bepaling sowel as die aanwending van hierdie heffings word daarom vereis om 'n optimale stelsel van streeksdiensteheffings en

streeksvestigingsheffings te verseker.

Ten spyte van voornoemde probleme is hierdie belastings vername munisipale inkomstebronne en sal behou moet word tot 'n geskikte alternatief wat dieselfde inkomstevermoë ingestel kan word.

5.7 GEVOLGTREKKING

Die effektiwiteit van streeks- en vestigingsheffings as maatreëls vir ontwikkeling sal aangehelp word deur die ontwikkeling van duidelike reëls oor die gebruike wat munisipaliteite vir inkomste het. Daar is voorgestel dat distriks- en metropolitaanse rade hierdie heffings vir die ontwikkeling en onderhoud van infrastrukture gekoppel aan die behoeftes van die gemeenskap moet gebruik .

Indien streeksdienste- en streeksvestigingsheffings effektief en doeltreffend aangewend kan word kan dit net 'n verdere bydrae lewer tot 'n beter lewensstandaard vir almal in Suid-Afrika. Daar sal net ondersoek ingestel moet word na 'n meer doeltreffende wyse van insameling van hierdie heffings.

Aangesien toekennings van die inkomste wat nasionaal ingevorder is, sowel as die eie inkomstes van plaaslike owerhede nie voldoende is om veral dienste te lewer vir gebiede met groot dienste agterstande nie, sal geld geleen moet word oor die kort en die langtermyn. Ondersoek moet daarom ingestel word na leningsfondse van plaaslike owerhede.

HOOFSTUK 6

LENINGSFONDSE VAN PLAASLIKE OWERHEDE

6.1 INLEIDING

Plaaslike owerhede se funksies het uitgebrei en voorheen agtergeblewe gebiede is vanaf 1992 by die gevestigde munisipaliteite ingelyf. Meeste van die plaaslike owerhede het die druk weerstaan deur van hulle reserwes te gebruik. Om hulle fondse aan te vul, sal plaaslike owerhede leningsfondse vir bepaalde doeleindes vereis.

Plaaslike owerhede sal somtyds verplig wees om lenings aan te gaan. Alhoewel lenings nie 'n inkomstebron is nie, is dit steeds 'n wesenlike maatreël waarmee fondse verkry kan word vir groot kapitaalprogramme (Franzsen 2000: 43). Die verkryging en besteding van sodanige fondse sal dus deursigtig en verantwoordbaar moet wees. Daar sal hier ondersoek na lenings, lenings- en beleggingsbevoegdhede van munisipaliteite ingestel word.

6.2 LENINGS

Artikel 230 van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996), bepaal soos volg:

"(1) 'n Provinsie of 'n munisipaliteit kan lenings vir kapitaaluitgawes of lopende uitgawes aangaan ooreenkomstig redelike voorwaardes wat deur nasionale wetgewing bepaal word, maar lenings vir lopende uitgawes -

- (a) kan aangegaan word slegs wanneer dit gedurende 'n belastingjaar vir oorbruggingsdoeleindes nodig is; en
 - (b) moet binne twaalf maande terugbetaal word.
- (2) Nasionale wetgewing bedoel in subartikel (1) kan verorden word slegs nadat enige aanbevelings van die Finansiële en Fiskale Kommissie oorweeg is."

Die lenings waarna in artikel 230 van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996), verwys word, is lenings wat van private instansies verkry sal word. Lenings om lopende uitgawes te betaal, sal gewoonlik oortrekkings van bankrekeninge of bankkrediet wees. Artikel 8 van die Tweede Wysigingswet op die Oorgangswet op Plaaslike Regering, 1996 (Wet 97 van 1996), beperk die algemene bepalings van die Grondwet soos volg:

- "(a) (i) 'n Munisipaliteit kan geld bekom en lenings aangaan vir kapitale uitgawes en enige besluit om dit te doen, vereis 'n meerderheid van al die lede van die raad: Met dien verstande dat die Minister van Finansies by kennisgewing in die *Staatskoerant* redelike voorwaardes en riglyne met betrekking tot die aangaan van lenings deur munisipaliteite kan bepaal, en sodanige voorwaardes en riglyne kan die beperking en afkeuring van sodanige lenings insluit.
- (ii) Lenings vir oorbruggingsfinansiering wat oortrokke bankrekenings insluit, word slegs deur 'n munisipaliteit aangegaan gedurende 'n boekjaar ten einde lopende uitgawes te finansier in afwagting van die ontvangs van inkomste in daardie besondere boekjaar, en nie as 'n aanhoudende en onbeperkte wentelkrediet nie.

- (b) 'n Munisipaliteit -
- (i) gaan nie lenings aan wat in 'n buitelandse geldeenheid uitgedruk is nie; en
 - (ii) loop geen ander verpligting of risiko op wat in 'n buitelandse geldeenheid betaalbaar is nie sonder die voorafverkreë goedkeuring van die Minister van Finansies en onderworpe aan die voorwaardes wat hy of sy bepaal.
- (c) Enige geld ooreenkomstig hierdie subartikel geleen en die rente daarop is die finansiële verantwoordelikheid van die betrokke munisipaliteit en word gedebiteer teen en is betaalbaar uit die inkomstes en bates van daardie munisipaliteit."

6.3 SLEUTELPUNTE VAN MUNISIPALE FINANSIERING WAT BELEGGINGS IN DIE MUNISIPALE SEKTOR BEÏNVLOED

Om die agterstande wat betref infrastruktuur te verbeter en te verseker dat almal toegang tot basiese dienste het word beleggings vanaf die privaatsektor en openbare sektor finansiële tussenpartye somtyds vereis. Daar is die drie ondergenoemde sleutelpunte van munisipale finansiering wat volgens die Witskrif oor Plaaslike Owerhede 1998, beleggings in die munisipale sektor beïnvloed.

6.3.1 Lenings- en beleggingsbevoegdhede van munisipaliteite

Die tweede wysigingswet op die Oorgangswet op Plaaslike Regering, 1996 (Wet 97 van 1996), het die leningsbevoegdhede van munisipaliteite verander en 'n groot mate van eenvormigheid verseker. Oorweging mag daaraan geskenk word om die munisipale leningsmagte verder uit te brei. Daar is ook

'n behoefte om die presiese aard van die regulering van hierdie magte deur nasionale wetgewing te definieer. Die tweede wysigingswet het die reguleringsraamwerk vir munisipale beleggings verminder en hierdie neiging moet uitgebrei word (Witskrif oor plaaslike owerhede 1998: 142).

Uiteindelik moet 'n sterk en innoverende primêre en sekondêre mark vir lang- en korttermyn munisipale skuldbriewe ontwikkel. Om dit te bereik, moet die nasionale regering die 'reëls van die spel' duidelik stel (Vaz 1997: 12). Plaaslike owerhede sal hulle kredietwaardigheid moet verbeter deur behoorlike begrotings op te stel en gesonde finansiële bestuur toe te pas, insluitende ferm kredietbeheerbeginsels vir die skepping van beleggingsprogramme om bekostigbare infrastruktuur te verkry. Laastens word 'n groei in die grootte, omvang en aktiwiteite van onderskrywers en markfasiliteerders (soos kredietwaardering agentskappe en verbandversekeraars) vereis.

Indien privaatbeleggings aangelok wil word, moet groter duidelikheid oor die sekuriteit van beleggings in lenings verkry word. Dit kan gebeur deur die ontwikkeling van 'n raamwerk om die finansiële toestand van munisipaliteite te monitor deur die huidige wetgewing en praktyke verder te voer. Daartoe kan voortgegaan word met die lewensvatbaarheidprojek wat onderneem is om die korttermynlikiditeit van munisipaliteite, insluitende vlakke van betaling vir dienste deur ingesetenes en die doeltreffendheid van kredietbeheer te ondersoek. Die nasionale regering se benadering beklemtoon die noodsaaklikheid om finansiële dissipline deur gedesentraliseerde verhoudings tussen leners en geldskieters te verkry eerder as deur direkte gesentraliseerde beheer oor plaaslike owerhede af te dwing. Dit rym met die fiskale desentralisasiebenadering van die Grondwet.

Die voorskrifte wat ingryping reël in die gevalle van munisipaliteite wat finansiële probleme ondervind, moet duidelik gedefinieer word en moet deursigtig en konsekwent toegepas word. Dit is nodig dat munisipaliteite en beleggers asook die nasionale en provinsiale owerheidsinstansies die aard van hulle onderskeie risiko's duidelik verstaan. Risiko's moet nie te veel na nasionale of provinsiale owerhede afgeskuif word nie.

6.3.2 Kredietverbetering

Die nasionale regering sal nie soewereine waarborge vir munisipale skulde lewer nie. Daar is wel verskeie ander wyses waarop die vermoë van munisipaliteite om lenings, teen lae koerse te verkry verbeter kan word; byvoorbeeld:

- (a) munisipale verbandversekering - versekering deur beleggers om hulle teen risiko's in die mark te beskerm;
- (b) skatkitrusts: fondse kan gevestig word met die doel om te belê in nie-bemerkbare skulde van die provinsiale owerhede en munisipaliteite;
- (c) onderskepping van interdepartementele oordragte: interdepartementele oordragte verskuldig aan munisipaliteite vir derdepartyte as bykomende sekuriteit;
- (d) skuldsindikate - die stigting van 'n konsortium beleggers om lenings te finansier en risiko's te verminder; en

- (e) handel in skuldbriewe - transaksies wat verband hou met handel in skuldbriewe aan beleggers soos banke in 'n poging om 'n mark vir sulke kapitaal te skep (Witskrif oor plaaslike owerhede 1998: 143).

Ander maatreëls wat die kredietwaardigheid van munisipaliteite indirek kan verbeter, sluit in die instelling van verbeterde munisipale rekeningkundige stelsels, die voorsiening van relevante en betroubare inligting, 'n duidelike raamwerk vir toesig deur die sentrale en provinsiale owerhede, prosedure vir toetrede wanneer struikelblokke voorkom, vasstelling van fiskale sekerheid (deur byvoorbeeld gereelde vloei van subsidies te bewerkstellig en vasgestelde plaaslike belastingbassis) asook duidelikheid oor die konsessionele leningfinansiering.

6.3.3 Konsessionele finansiering van lenings

(a) Inleiding

Voorsiening vir ontwikkelingsfinansiering, ook bekend as konsessionele finansiering met lenings aan munisipaliteite wat gemaak kan word deur parastatale ontwikkelingsfinansieringsinstansies, soos die Ontwikkelingsbank van Suider Afrika (OBSA).

Alhoewel munisipaliteite uitgebreide magte het om geld te leen, beperk die huidige toestand van plaaslike owerhede en die kapitaalmark die vermoë van munisipaliteite om lenings aan te gaan. Konsessionele finansiering van lenings - aangebied deur 'n publieke sektor finansiële tussenganger - kan 'n rol speel om munisipaliteite in staat te stel om geld teen bekostigbare voorwaardes te leen, indien hulle nie toegang tot

die kapitaalmark kan kry nie (Witskrif oor plaaslike owerhede 1998: 143).

Gespesialiseerde instansies vir die voorsiening van konsessionele leningsfinansiering aan munisipaliteite word nie bedoel om die bestaande kommersiële instellings te vervang nie, maar eerder om hulle aan te vul. Kommersiële en openbare sektor finansiële instellings moet mekaar se bydraes aanvul eerder as om te konkurreer.

(b) Doelwitte van openbare finansiële tussengangers

Die openbare finansiële tussengangers is geskep om die ondergenoemde doelwitte te bereik:

(i) Om krediet beskikbaar te stel

Munisipaliteite kan nie so geredelik lenings op die private kapitaalmark bewerkstellig nie en wend hulle dus tot finansiële tussengangers met die vermoë om munisipaliteite met toegang tot krediet te voorsien.

(ii) Verkryging van addisionele bronne

Finansiële tussengangers kan toegelaat word om fondse uit verskillende bronne saam te gooi - insluitende die binnelandse kapitaalmark - en dan hierdie fondse aan verskillende munisipaliteite te leen.

(iii) **Verskaffing van tegniese advies**

Benewens die versekering aan munisipaliteite van toegang tot langtermynfinansiering, kan finansiële tussengangers munisipale kapasiteite bevorder ten einde die benutting van bronne te verbeter.

Finansiële tussengangers voorsien gewoonlik langtermynlenings vir munisipale beleggers en dit kan voordelig wees.

(c) **Aspekte waarop gelet moet word**

Dit is nodig om op die ondergenoemde aspekte te let:

- Subsidies moet deursigtig wees.

Waar openbare sektor finansiële instellings betrokke is, moet verseker word dat die sentrale owerheid nie die lener met ondeursigtige of onduidelik bedrae subsidieer nie (Witskrif oor plaaslike owerhede 1998: 144).

- Konsessionele finansiering van lenings moet markontwikkeling steun.

Openbare sektor finansiële instellings moet nie beleggings van die privaatsektor uitsluit of ontmoedig nie. Die privaatsektor is eintlik die sleutelagente om die ontwikkeling van 'n doeltreffende mark vir munisipale skuld te ondersteun en om die algehele vlak van belegging in die munisipale sektor te verbeter. Binne die

raamwerk van die HOP, moet openbare sektor finansiële tussengangers die finansiële markte aktief ondersteun en daarna streef om die privaatsektor te betrek by hierdie markte (Witskrif oor plaaslike owerhede 1998: 144).

- Konsessionele finansiering van lenings moet finansiële dissipline verbeter.

Konsessionele finansieringsbronne kan die dissipline van finansiering van lenings bekend stel aan munisipale instellings wat dit moeilik vind om toegang tot privaatmarkte te verkry. Hierdie dissiplinering van die wyse waarop munisipaliteite hulle finansiële sake uitvoer, moet 'n basiese grondslag van konsessionele finansiering van lenings wees, sodat munisipaliteite, op die langtermyn, in staat sal wees om aan die vereistes van die mark te voldoen om so toegang tot privaatsektorbeleggings te verkry (Witskrif oor plaaslike owerhede 1998: 144).

Finansiële tussengangers van die openbare sektor kan 'n wesentliche rol speel in die beskikbaarmaking van lenings aan munisipaliteite. Die rol van sulke instansies moet egter deurlopend in oënskou geneem en hergedefinieer word om in verhouding tot die privaatsektor se rol in die munisipale sektor verbeter te word. Met lenings vir spesifieke doelwitte en tegniese advies kan finansiële tussengangers van die openbare sektor die ontwikkeling van 'n munisipale skuldfinansieringstelsel betekenisvol maak.

6.4 GEVOLGTREKKING

Lenings moet nie as die voorsiening van gesubsidieerde bedryfsfondse aan munisipaliteite beskou word nie. Lenings behoort slegs vir die skepping van bates aangegaan te word. Vir die aanvulling van lopende inkomstes behoort 'n blywende mark vir munisipale en ander openbare skuldbriewe ontwikkel te word.

Plaaslike owerhede sal aandag moet skenk aan hulle kredietwaardigheid deur hulle geldsake in die algemeen en die besteding van leningsfondse verantwoordbaar te maak. Daartoe sal die sentrale, die provinsiale en plaaslike owerhede moet saamwerk. Die munisipale owerhede sal nie onbeperkte geldelike bystand van die nasionale en die provinsiale owerhede kan verkry om leningsbehoefte te bevredig nie. Die voorsiening van konsessionele leningsfinansiering kan bydra om die leningsbehoefte van munisipale owerhede te bevredig.

HOOFSTRUK 7

VOORDELE EN NADELE VAN DIE HUIDIGE FINANSIËLE SITUASIE VAN PLAASLIKE OWERHEDE IN SUID-AFRIKA

7.1 INLEIDING

Die bepaalde fiskale bevoegdhede en funksies van plaaslike owerhede word duidelik uiteengesit in artikel 229 van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996), en word aangevul deur artikel 10G van die Tweede Wysigingswet op die Oorgangswet op Plaaslike Regering, 1996 (Wet 97 van 1996). Die bepaling van inkomstebronne wat moontlik deur plaaslike owerhede benut kan word, is aan die provinsiale en die sentrale instansies toevertrou.

Plaaslike owerhede het beperkte inkomstebronne waarmee hulle dienste aan selfs behoeftige ingesetenes moet lewer. Daar moet daarom ondersoek ingestel word na die voordele en nadele van die huidige stelsel van finansiering van plaaslike owerhede.

7.2 VOORDELE VAN DIE HUIDIGE FINANSIËLE SITUASIE VAN PLAASLIKE OWERHEDE IN SUID-AFRIKA

Voordele van die huidige finansiële reëlings in die Groenskrif oor Plaaslike Owerhede, Oktober 1997 is dat:

- (a) munisipaliteite gedefinieerde fiskale magte het;
- (b) munisipaliteite meeste van hulle eie inkomste sal moet genereer;
- (c) meeste munisipaliteite gangbare administratiewe stelsels het, veral in stedelike gebiede;

- (d) 'n aantal munisipaliteite die kapitaalmarkte suksesvol betree het, dit wil sê hulle kon lenings aangaan en beleggings van finansiële instellings lok; en
- (e) meeste munisipaliteite gewoonlik versigtigheid aan die dag gelê het ten opsigte van hulle begrotingsbeleid en hulle finansies ook goed bestuur het.

7.3 NADELE VAN DIE HUIDIGE FINANSIËLE SITUASIE VAN PLAASLIKE OWERHEDE IN SUID-AFRIKA

Die tekortkominge van die huidige finansiële reëlins is in die Groenskrif oor Plaaslike Owerhede, Oktober 1997 soos volg gestel:

Sommige munisipaliteite is onopgewasse vir verhoogde dienstelewering noudat hulle te staan kom voor:

- plaaslike gebiede met onvoldoende hulpbronne;
- dienste-agterstande;
- ineenstorting of agteruitgang in infrastruktuur;
- verhoogde administratiewe koste;
- druk vir salarisverhogings;
- nie-betaling van dienste;
- weerstand teen die uitbreiding van eiendomsbelasting na stedelike gebiede wat voorheen daarvan uitgesluit is; en
- die gebrek aan ervare finansiële personeel.

Die voornoemde aangeleenthede het druk geplaas op munisipaliteite se vermoë om hulle diensleweringverpligtinge na te kom. Sommige munisipaliteite het die druk weerstaan deur

- hulle reserwes te gebruik;

- hulle kapitaaluitgawes te verminder;
- betalings aan krediteure te vertraag;
- gebruik te maak van oorbruggingskrediet, soos korttermynlenings; en
- herfinansiering of uitbreiding van hulle langtermynskuld.

Die kredietwaardigheid van die munisipaliteite het oor die algemeen verswak en daarmee saam hulle vermoë om geld te leen.

7.4 GEVOLGTREKKING

Moontlikhede vir 'n doeltreffende inkomstestelsel vereis versigtige onderhandeling, navorsing en oorweging om agtergeblewenes op te hef. Tot dan, sal interdepartementele oordragte nodig wees vir sommige munisipaliteite, maar die gebiede moet herontwerp word om regverdige hulpbronverdeling te verkry.

Vir plaaslike owerhede om hulle mandaat na te kom, moet daar aanvaar word dat hulle inkomstebronne onvoldoende is - soos in feitlik alle lande van die wêreld. Om hulle in staat te stel om die voorsiening van basiese dienste uit te brei, moet die drie owerheidsvlakke saamwerk om te verseker dat die plaaslike owerhede voldoende inkomstebronne en ander vermoëns het om hulle taak uit te voer. Daar is verskeie probleemgebiede geïdentifiseer in die voorafgaande hoofstukke dit is dus nou nodig om navorsing te doen oor die probleemgebiede van die inkomstebronne van plaaslike owerhede.

HOOFSTUK 8

BEVINDINGS MET NAVRAE OOR DIE FINANSIERING VAN DIE PLAASLIKE OWERHEDE

8.1 INLEIDING

Tydens die navorsing is verskeie probleme geïdentifiseer oor die verskillende inkomstebronne vir plaaslike owerhede. De Vaus (1996: 11) is van mening dat waarnemings verklarings vereis, maar dat verklarings getoets moet word aan die waarheid (inligting). Dit is nie genoeg om slegs inligting te versamel nie. Dit is ook nie genoeg om verklarings te vind sonder om dit te toets aan die waarheid nie. Fundamentele navorsing vereis 'n voortdurende wisselwerking tussen waarneming en verklarings, versameling van verdere data om die verklarings te toets en 'n verfyning van die verklarings.

Die probleme wat geïdentifiseer is, is daarom getoets deur middel van vraelyste. Die vraelyste is gestuur aan persone wat behoort te beskik oor kennis en ondervinding waarmee tot logiese gevolgtrekkings gekom kan word.

Leedy (1997: 109) skryf dat suksesvolle navorsing 'n geordende ondersoek is met die hoofdoelwit om kennis op te doen. Volgens Leedy (1997: 109) is daar slegs twee metodes om kennis op te doen, te wete:

- Deduktiewe denke

Die metode berus op logiese beredenering wat begin met 'n belangrike stelling. Dit is 'n stelling, soortgelyk aan 'n grondwaarheid, wat 'n duidelike en universele aanvaarde waarheid blyk te wees (Leedy 1997: 109). Dan moet bewys word dat dit wel waar is. Daar word van die algemene na die

besondere geredeneer (Wêreldspektrum Afrikaanse Woordeboek).

– Induktiewe denke

Ook genoem die wetenskaplike metode. Die metode soek na kennis, dit begin met 'n waarneming wat 'n feit is en ondersoek moet word om betekenis daaraan toe te voeg (Leedy 1997: 110). Dit is bewysvoering waarby die algemene geldigheid van 'n stelling van die bewese geldigheid daarvan in spesiale gevalle afgelei word (Wêreldspektrum Afrikaanse Woordeboek).

In hierdie ondersoek is die wetenskaplike metode gebruik as basis van die navorsingsmetodologie, want dit behels die volgende stappe:

- (a) Die identifisering van die probleem wat die doel van die soeke omskryf;
- (b) versameling van data met die hoop om die probleem op te los;
- (c) aanneem van 'n hipotese as 'n logiese middel om die data te bepaal en as hulp om die probleem op te los; en
- (d) 'n empiriese toetsing van die hipotese deur die data te verwerk en te ontleed om te sien of die ontleding van die data die probleem sal oplos wat tot die navorsing gelei het (Leedy 1997: 110).

Navorsing is 'n proses en die metodologie word aangewend om inligting in te samel en die inligting te verwerk binne die raamwerk van die navorsingsproses (Leedy 19: 113). Die aard van die inligting en die probleem wat nagevors word, bepaal die navorsingsmetodologie (Leedy 1997: 113).

Inligting en metodologie is onlosmaaklik interafhanklik. Metodologie is bloot 'n bedryfsraamwerk waarbinne die feite geplaas word sodat hulle betekenis duideliker gesien kan word (Leedy 1997: 121). In die ondersoek is hoofsaaklik gebruik gemaak

van kwalitatiewe ondersoekmetodes. Dit is 'n kreatiewe, wetenskaplike proses wat tyd en kritiese denke benodig, sowel as emosionele en intellektuele energie (Leedy 1999: 140). 'n Kwalitatiewe navorser is iemand wat ontleed en saamvat. Saamvat is onlosmaaklik aan navorsingsgeskiedenis; die stukke moet inmekaar gepas word om 'n betekenisvolle afleiding te verkry (Leedy 1997: 141). Inligting vir hierdie ondersoek is versamel deur gebruik te maak van handboeke en Internet. Die geskiedkundige metode, wat 'n kwalitatiewe metode van ondersoek is, is vir die insameling van kennis gebruik. Dit is inligting wat primêr dokumentêr van aard of literêr van aard is. Die doel, magte en verpligtinge van die verskillende plaaslike owerhede, sowel as die verskillende inkomstebronne vir plaaslike owerhede is ondersoek deur gebruik te maak van die geskiedkundige metode. Probleme is geïdentifiseer by die verskillende inkomstebronne vir plaaslike owerhede. Hierdie probleme is verder ondersoek deur gebruik te maak van vraelyste.

8.2 VRAELYTE

Die geskiedkundige metode is aangevul deur die beskrywende metode van ondersoek (ook genoem die normatiewe metode van ondersoek) wat ook 'n kwalitatiewe metode van ondersoek is. Dit is inligting wat afgelei is uit eenvoudige waarnemingsituasies deur van vraelyste gebruik te maak.

Die vraelys is voorsien van 'n dekbrieff wat die volgende komponente bevat:

- (a) 'n Opsomming waarom die vraelys handel.
- (b) Die belangrikheid vir die persoon se deelname, aangesien die vraelys slegs aan 'n beperkte aantal uitgesoekte persone voorgelê is.
- (c) Die inligting sou as vertroulik behandel word en daar is nie na regte of verkeerde antwoorde gesoek nie.
- (d) Die persoon se persoonlik mening is gesoek.

- (e) Terugsendinginstruksies.
- (f) Persoonlike inligting oor promotor en student indien meer inligting benodig word vir die invul van die vraelys.

Die vraelys is opgestel sodat algemene biografiese inligting oor die respondent ingesamel word sowel as spesifieke inligting oor die plaaslike owerheid deur gebruik te maak van meervoudige keusevrae waar die korrekte antwoord gemerk moet word in die toepaslike blokkie met 'n kruis. Die volgende afdeling bestaan uit 45 stellings waar gebruik gemaak is van die Likert-skaal metode (Rea & Parker 1997: 74) en respondente moes kies tussen vyf moontlike punte, te wete:

- 1 Stem geheel en al nie saam nie
- 2 Stem nie saam nie
- 3 Neutraal
- 4 Stem saam
- 5 Stem geheel en al saam.

Die stellings is almal geslote stellings (daar is 'n vaste lys van alternatiewe waaruit die respondent moet kies). Die laaste afdeling het twee vrae wat oop vrae is wat aan die respondent vryheid verleen om sy/haar eie mening te verwoord. Die vraelys is in Afrikaans sowel as in Engels opgestel.

8.3 STEEKPROEF

'n Steekproef is volgens die Wêreldspektrum Afrikaanse Woordeboek, 'n proef hier en daar geneem om 'n geheel te beoordeel. Die resultaat van die ondersoek is so geloofwaardig soos wat die kwaliteit van die populasie of verteenwoordigers van die steekproef is. Populasieparameters en steekproefprosedures is van uiterste belang en word kritiese faktore in die sukses van die studie (Leedy 1997: 198). 'n

Universele steekproef beteken die geheel van die inligting binne gespesifiseerde parameters. Die steekproef moet versigtig gekies word sodat die navorser in staat sal wees om die eienskappe van die totale populasie waar te neem in dieselfde verhouding as wat die geval sou gewees het indien die navorser wel die totale populasie ondersoek het.

Aangesien die ondersoek handel oor die inkomstebronne van plaaslike owerhede is die Instituut vir Munisipale Finansiële Beamptes (IMFO) genader en dié het aan die navorser 'n lys voorsien van al sy geregistreerde lede se telefoonnommers. Slegs stadstesouriers, adjunk-stadtesouriers en rekenmeersters is genader. Die keuse was van so aard dat aan al die groot metropolitaanse rade ingesluit is sowel as enkele tussentydse plaaslike rade. Die keuse is gemaak om al nege die provinsies te verteenwoordig. Die keuse is ook gemaak om plattelandse gebiede, stedelike en dorpsgebiede in te sluit. Sestig vraelyste is aan uitgesoekte tesouriers gestuur - een per munisipaliteit.

8.4 TERUGSENDINGKOERS

Die algemene kriteria om 'n metode van ondersoek te beoordeel, is aan die terugsendingkoers. Aangesien tyd 'n beperkende faktor was, is al die respondente eers vooraf geskakel en hulle samewerking gevra, sowel as hul faksnommers. Die vraelyste is dan aan die munisipaliteit gefaks vir aandag aan die spesifieke persoon met wie onderhandel is. Veertig van die vraelyste is dan ook per faks binne dieselfde dag of op die langste een week nadat dit gefaks is terugontvang. Daar was 'n terugsendingkoers van 66%.

8.5 OPVOLGING

Meeste van die respondente was nie beskikbaar nie toe opvolging gedoen is oor

hoekom vraelyste nie terugontvang is nie. Daar is gevind dat aangesien plaaslike owerhede in 'n oorgangsfase is na 'n nuwe bedeling sowel as die verkiesing op 5 Desember 2000 die betrokke persone onder groot werkdruk was.

8.6 KWALITEIT VAN ANTWOORDE

Die tyd en moeite wat persone ingesit het om die vraelyste te beantwoord was indrukwekkend. Dit is 'n bewys dat die respondente besorg is oor die probleme wat ondersoek is en daarvoor nagedink het. Meeste van die respondente het by die vrae wat hulle beantwoord het verduidelikings verskaf om hulle antwoorde te verdedig.

Twee vraelyste was onvolledig en is verwerp.

8.7 ONTLEDING VAN DIE ONDERSOEK

Die antwoorde wat met die vraelyste verkry is, is soos volg persentasiegewys opgesom.

8.7.1 Bevoegdhede en pligte

		1	2	3	4	5
1	In watter mate stem u saam dat plaaslike owerhede oor voldoende bevoegdhede en magte beskik om belastings en heffings op te lê om so hulle funksies doeltreffend te verrig.	0%	5%	21%	42%	32%

2	In watter mate stem u saam dat plaaslike owerhede oor voldoende inkomstebronne en begrotingsmagte van hulle eie beskik om hulle uitgebreide rol na behore uit te voer.	5%	42%	11%	37%	5%
3	In watter mate stem u saam dat plaaslike owerhede se rol uitgebrei is, dit sluit nou ook die sosiale en ekonomiese ontwikkeling van gemeenskappe binne hulle regsgebied in, wat daartoe bydra dat hulle inkomste behoeftes ook toeneem.	5%	21%	5%	42%	26%

- 1 Alhoewel 21% van die respondente neutraal gebly het en nie 'n mening wou gee nie, is 74% van die wat wel 'n mening gegee het, van mening dat plaaslike owerhede wel oor voldoende bevoegdheid en magte beskik om belastings en heffings op te lê om so hulle funksies doeltreffend te verrig. Van die respondente is van mening dat hul bevoegdheid en magte te veel deur die Departement van Finansies sowel as die Nasionale Elektrisiteitsreguleerders (NER), beperk word.
- 2 Alhoewel 11% van die respondente neutraal gebly het en nie 'n mening wou gee nie is 47% van die wat wel 'n mening gegee het), van mening dat plaaslike owerhede nie oor voldoende inkomstebronne en begrotingsmagte van hulle eie beskik om hulle uitgebreide rol na behore uit te voer nie.
- 3 Alhoewel slegs 5% van die respondente neutraal gebly het en nie 'n mening wou gee nie is 68% van die wat wel 'n mening gegee het, van mening dat plaaslike owerhede se rol wel uitgebrei het en dit nou ook

die sosiale en ekonomiese ontwikkeling van gemeenskappe binne hulle regsgebied insluit, wat daartoe bydra dat hulle inkomste ook sal toeneem.

Gevolgtrekking

Plaaslike owerhede se rol het uitgebrei en sluit nou ook die sosiale en ekonomiese ontwikkeling van gemeenskappe binne hulle regsgebiede in, wat daartoe bydra dat hulle inkomstebehoefte ook sal toeneem. Daarmee saam beskik plaaslike owerhede wel oor voldoende bevoegdheid en magte om belastings en heffings op te lê om so hierdie uitgebreide funksies doeltreffend te verrig. Plaaslike owerhede beskik egter nie oor voldoende inkomstebronne en begrotingsmagte van hulle eie om hulle uitgebreide rol na behore uit te voer nie. Hierdie bevoegdheid en magte word onder andere beperk deur die Departement Finansies sowel as die Nasionale Elektrisiteitsreguleerders (NER).

8.7.2 Interdepartementele oordragte

		1	2	3	4	5
4	In watter mate stem u saam dat die nuwe stelsel van interdepartementele oordragte, wat in 1999 vir die eerste keer geïnterpreteer is en wat gebaseer is op 'n formule, voordeliger is as die ou stelsel.	11%	5%	53%	26%	5%
5	In watter mate stem u saam dat 'n persoon se maandelikse inkomste 'n goeie aanduiding gee van 'n persoon se welvaart.	0%	11%	31%	47%	11%

	Watter ander aanduiders kan, volgens u, met vrug aangewend word om die welvaart van 'n persoon te meet?	
--	---	--

- 4 Alhoewel die meerderheid van die respondente (53%) neutraal gebly het en nie 'n mening wou gee nie is 31% van die wat wel 'n mening gegee het, van mening dat die nuwe stelsel van interdepartementele oordragte, wat in 1999 vir die eerste keer verklaar is en wat op 'n formule gebaseer is, voordeliger as die ou stelsel is. Van die respondente is van mening dat die oordragfondse te laag is (die staat moet meer fondse beskikbaar stel).
- 5 Alhoewel 31% van die respondente neutraal gebly het en nie 'n mening wou gee nie is 58% van die wat wel 'n mening gegee het, van mening dat 'n persoon se maandelikse inkomste 'n goeie aanduiding gee van 'n persoon se welvaart.

Die vraag is aan respondente gestel watter ander aanduiders met vrug aangewend kan word om die welvaart van 'n persoon te meet. Die respondente het 'n verskeidenheid moontlikhede genoem soos

- gezondheidstoestand,
- erkenning,
- opvoedkundige kwalifikasies,
- woonarea,
- leefwyse en
- vlak van besteding op luukshede.

Hierdie aanduiders is egter moeilik meetbaar.

Die maklik meetbare aanduiders wat genoem is, is

- gesinsgrootte of aantal afhanklikes,
- netto batewaarde (wat insluit die persoon se skuld, verpligtinge sowel as beleggings en bates),
- waterverbruik het 'n direkte verband met 'n persoon se welvaart,
- 'n persoon se bankrekening/inkomste/uitgawestate,
- salarisadviese en
- Inkomstebelastingopgawes.

Gevolgtrekking

Die nuwe stelsel van verdeling van nasionale inkomste, wat in 1999 vir die eerste keer geïnterpreteer is en wat gebaseer is op formules, is voordeliger as die ou stelsel. Inkomste wat gebruik word in een van die formules (die S oordrag) is 'n goeie aanduiders van 'n persoon se welvaart. Meetbare alternatiewe kan moontlik ondersoek word soos byvoorbeeld waterverbruik wat 'n direkte verband het met 'n persoon se welvaart aangesien die plaaslike owerheid wel oor die nodige inligting (kiloliter waterverbruik per huishouding) beskik.

8.7.3 Eiendomsbelasting

		1	2	3	4	5
6	In watter mate is u van mening dat eiendomsbelasting as bron van inkomste vir plaaslike owerhede ten volle benut word?	0%	0%	16%	63%	21%



7	In watter mate stem u saam dat kruissubsidiëring, dit is waar persone wat in hoë inkomstegroepe val swaarder belas word en die fondse dan aangewend word in gebiede waar inwoners uit laer inkomstegroepe woon, veral by eiendomsbelasting as inkomstebron toegepas kan word.	31%	21%	16%	16%	16%
8	In watter mate stem u saam dat die eiendomsbelastingbasis verder uitgebrei kan word deur gebiede te belas wat tans nie in die belastingnetwerk ingebring is nie.	0%	16%	11%	47%	26%
9	In watter mate stem u saam dat dit in belang van regverdigheid is dat grondbelasting op landbougrond ingestel moet word.	5%	16%	11%	42%	26%
10	In watter mate stem u saam dat 'n duidelike beleid en prosedures ontwikkel is deur u plaaslike owerheid wat betref volle of gedeeltelike toegewings aan inwoners wat werklik te arm is om eiendomsbelasting te betaal.	0%	26%	5%	32%	37%
11	In watter mate stem u saam dat elke plaaslike owerheid die reg moet hê om besluite te neem wat betref die aard van die eiendomsbelasting vir sy regsgebied om sy unieke omstandighede en plaaslike ekonomiese doelwitte te weerspieël.	0%	5%	0%	32%	63%
12	In watter mate stem u saam dat 'n algemene eenvormige eiendomsbelasting op alle eiendomme realisties is.	5%	31%	11%	16%	37%

13	In watter mate stem u saam dat 'n enkelvoudige vaste tarief gebruik kan word vir gebiede wat nie voorheen in die belastingnetwerk ingesluit is nie, al is die waardasie van die eiendom laer as die werklike waarde.	11%	26%	16%	31%	16%
14	In watter mate stem u saam dat grond en verbeteringe teen dieselfde koers belas moet word.	52%	26%	11%	11%	0%
15	In watter mate stem u saam dat die eiendomsbelastingkoers wat gehef word gebaseer moet wees op die markwaarde van eiendom.	11%	21%	5%	21%	42%
16	In watter mate stem u saam dat die eiendomsbelastingkoers wat gehef word op grond gebaseer moet wees op die markwaarde van die grond.	11%	15%	11%	21%	42%
17	In watter mate stem u saam dat die huidige stelsel van eiendomswaardasies vir eiendomsbelastingdoeleindes te moeilik vir die publiek is om te verstaan.	0%	47%	21%	16%	16%
18	In watter mate stem u saam dat grond en eiendomme gereeld geherwaardeer moet word vir eiendomsbelastingdoeleindes.	0%	5%	5%	21%	68%
19	In watter mate stem u saam dat dieselfde herwaardasietydperk moet geld vir grond en eiendomme.	0%	0%	0%	37%	63%
	Watter tydperk sal u graag wil sien as die aanvaarbare tydperk waarop grond en eiendomme geherwaardeer moet word?					

20	In watter mate stem u saam dat 'n standaardgrondslag, wat nasionaal geld, vir die datum waarop eiendomme herwaardeer word ingestel moet word.	21%	11%	5%	42%	21%
21	In watter mate stem u saam dat die waardasies sowel as die herwaardasies van grond en eiendomme gedoen moet word deur 'n onafhanklike waardeerder.	0%	0%	5%	5%	90%
	Wie sou u graag wou hê moet die waardasies hanteer?					

- 6 Behalwe vir die 16% van die respondente wat neutraal gebly het en nie 'n mening wou gee nie is 84% van die wat wel 'n mening gegee het, van mening dat eiendomsbelasting as bron van inkomste vir plaaslike owerhede ten volle benut word.
- 7 Alhoewel 16% van die respondente neutraal gebly het en nie 'n mening wou gee nie stem 52% van die wat wel 'n mening gegee het nie saam dat kruissubsidiëring, dit is waar persone wat in hoë inkomstegroepe val swaarder belas word en die fondse dan aangewend word in gebiede waar inwoners uit laer inkomstegroepe woon, veral by eiendomsbelasting as inkomstebron toegepas kan word nie. Van die respondente is van mening dat die 1% uit die hoë inkomstegroep nie vir al die armes kan sorg nie. Van die ander respondente is weer van mening dat eiendomsbelasting gebaseer is op die waarde van eiendom - wat in elk geval laer as markpryse gewaardeer word. Indien daar 'n eenvormige tarief ingestel is, sal die persoon wat in 'n gegoede woonbuurt woon se waarde van sy eiendom outomaties hoër wees as die waarde van die

eiendom van 'n persoon wat in 'n minder gegoede woonbuurt en die persoon in die meer gegoede woonbuurt se bedrag betaalbaar sal outomaties hoër wees. Kruissubsidiëring vind dus plaas.

- 8 Alhoewel 11% van die respondente neutraal gebly het en nie 'n mening wou gee nie, is 73% van die wat wel 'n mening gegee het, van mening dat die eiendomsbelastingbasis wel verder uitgebrei kan word deur gebiede te belas wat tans nie in die belastingnetwerk ingebring is nie.
- 9 Alhoewel 11% van die respondente neutraal gebly het en nie 'n mening wou gee nie, is 68% van die wat wel 'n mening gegee het, van mening dat dit wel in belang van regverdigheid is dat grondbelasting op landbougrond ingestel moet word. Van die respondente het die vraag gevra: "Welke dienste word daar gelewer?"
- 10 Alhoewel slegs 5% van die respondente het neutraal gebly en nie 'n mening wou gee nie, is 69% van die wat wel 'n mening gegee het, van mening dat 'n duidelike beleid en prosedures ontwikkel is deur die betrokke plaaslike owerhede wat betref volle of gedeeltelike toegewings aan inwoners wat werklik te arm is om eiendomsbelasting te betaal.
- 11 Alle respondente het hul mening gegee en 95% is van mening dat elke plaaslike owerheid die reg moet hê om besluite te neem wat betref die aard van die eiendomsbelasting vir sy regsgebied om sy unieke omstandighede en plaaslike ekonomiese doelwitte te weerspieël.
- 12 Alhoewel 11% van die respondente neutraal gebly het en nie 'n mening wou gee nie, is 53% van die wat wel 'n mening gegee het, van mening

dat 'n algemene eenvormige eiendomsbelasting op alle eiendomme realisties is. Van die respondente is van mening dat 'n eenvormige tarief baie belangrik is.

- 13 Alhoewel 16% van die respondente neutraal gebly het en nie 'n mening wou gee nie, is 47% van die wat wel 'n mening gegee het, van mening dat 'n enkelvoudige vaste tarief gebruik kan word vir gebiede wat nie voorheen in die belastingnetwerk ingesluit is nie, al is die waardasie van die eiendom laer as die werklike waarde.
- 14 Alhoewel 11% van die respondente neutraal gebly het en nie 'n mening wou gee nie, is 78% van die wat wel 'n mening gegee het, van mening dat grond en verbeteringe nie teen dieselfde koers belas moet word nie. Van die respondente is van mening dat dit verbeteringe totaal sal ontmoedig.
- 15 Alhoewel slegs 5% van die respondente neutraal gebly het en nie 'n mening wou gee nie, is 63% van die wat wel 'n mening gegee het, van mening dat die eiendomsbelastingkoers wat gehef word gebaseer moet wees op die markwaarde van eiendom.
- 16 Alhoewel 11% van die respondente neutraal gebly het en nie 'n mening wou gee nie, is 63% van die wat wel 'n mening gegee het, van mening dat die eiendomsbelastingkoers wat gehef word op grond gebaseer moet wees op die markwaarde van die grond.
- 17 Alhoewel 21% van die respondente neutraal gebly het en nie 'n mening wou gee nie, is 47% van die wat wel 'n mening gegee het, van mening dat die huidige stelsel van eiendomswaardasies vir eiendoms-

belastingdoeleindes nie te moeilik vir die publiek is om te verstaan nie.

18 Alhoewel slegs 5% van die repondente neutraal gebly het en nie 'n mening wou gee nie, is 89% van die wat wel 'n mening gegee het, van mening dat grond en eiendomme gereeld geherwaardeer moet word vir eiendomsbelastingdoeleindes. Van die respondente is van mening dat die kostes van herwaardasies te hoog is.

19 Al die respondente (100%) is van mening dat dieselfde herwaardasietydperk moet geld vir grond en eiendomme.

Die vraag is aan repondente gestel oor watter tydperk hulle graag wil sien as die aanvaarbare tydperk waarop grond en eiendomme geherwaardeer moet word. Die tydperk het gewissel van vyf jaar tot jaarliks. Die meeste van die respondente, 42%, het vyf jaarliks gekies, 11% het vier jaarliks gekies, 31% het drie jaarliks gekies, 11% het twee jaarliks gekies en 5% het jaarliks gekies. Van die respondente is van mening dat vyf jaarliks die maklikste is omdat dit die termyn van die een verkiesing na die volgende verkiesing is. Die respondente is ook van mening dat geen waardasies gedoen moet word nie, want die stelsel van waardering is te duur. Belastingkoerse/tariewe behoort volgens sonering [en grootte (oppervlak)] bepaal te word.

20 Alhoewel slegs 5% van die respondente neutraal gebly het en nie 'n mening wou gee nie, is 63% van die wat wel 'n mening gegee het, van mening dat 'n standaardgrondslag, wat nasionaal geld, vir die datum waarop eiendomme herwaardeer word ingestel moet word. Van die respondente is van mening dat dit onuitvoerbaar is.

- 21 Alhoewel slegs 5% van die respondente neutraal gebly het en nie 'n mening wou gee nie, is 95% van die wat wel 'n mening gegee het, van mening dat die waardasies sowel as die herwaardasies van grond en eiendomme gedoen moet word deur 'n onafhanklike waardeerder.

Die vraag is aan respondente gestel oor wie hulle graag wou hê moet die waardasies hanteer. Die respondente is van mening dat dit 'n professioneel geregistreerde waardeerder moet wees. Die persoon moet 'n onafhanklike kontrakteur wees wat geregistreer is by die Instituut van Eiendomswaardeerders. Baie belangrik is dat dit 'n geassosieerde waardeerder, binne die munisipale gebied moet wees, wat vertrouwd is met plaaslik omstandighede.

Gevolgtrekking

Eiendomsbelasting as inkomstebron vir plaaslike owerhede word ten volle benut, alhoewel die eiendomsbelastingbasis verder uitgebrei kan word deur gebiede te belas wat nie voorheen in die belastingnetwerk ingebring is nie. Vir hierdie gebiede kan 'n enkelvoudige vaste tarief gebruik word, al is die waardasie van die eiendom laer as die werklike waarde.

Elke plaaslike owerheid moet die reg hê om besluite te neem wat betref die aard van die eiendomsbelasting vir sy regsgebied om sy unieke omstandighede en plaaslike ekonomiese doelwitte te weerspieël. Tog moet 'n standaardgrondslag, wat nasionaal geld, vir die datum waarop eiendomme herwaardeer word ingestel word, alhoewel dit moontlik nie uitvoerbaar is nie.

Grond en eiendomme moet gereeld geherwaardeer word en dieselfde belastingtydperk moet geld vir eiendomme sowel as grond, verkieslik

vyfjaarliks of driejaarliks aangesien die kostes van herwaardasies hoog is. Die eiendomsbelastingkoers moet gebaseer wees op die markwaarde van grond en eiendomme. Grond en verbetering moet egter nie teen dieselfde koers belas word nie, omdat dit verbeteringe sal ontmoedig. 'n Algemene eenvormige eiendomsbelasting op alle eiendomme is realisties.

Die herwaardasies moet gedoen word deur 'n onafhanklike waardeerder, wat geregistreer is by die Instituut van Eiendomsvalueerders en wat binne die munisipale gebied werk, dit wil sê vertrouwd met plaaslik omstandighede.

Kruissubsidiëring vind plaas indien 'n eenvormige tariefbeleid toegepas word.

Grondbelasting op landbougrond moet ingestel word.

8.7.4 Verbruikerstariewe

		1	2	3	4	5
22	In watter mate stem u saam dat dit regverdig is dat inwoners wat wel betaal moet betaal vir dienste wat ander persone ontvang, maar wat nie bereid is om daarvoor te betaal nie (uitgesluit persone wat werklik te arm is om te betaal).	79%	21%	0%	0%	0%
23	In watter mate stem u saam dat 'n nasionale tarief ingestel moet word wat betref die vasstelling van pryse vir elektrisiteit- en watervoorsiening.	57%	16%	0%	16%	11%



24	In watter mate stem u saam dat persone wat nie vir dienste ontvang betaal nie voor die hof gedaag moet word.	0%	5%	0%	21%	74%
25	In watter mate stem u saam dat die uitkontraktering van elektrisiteit- en watervoorsiening betekenisvol tot die oplossing van die finansiële moeilikhede van plaaslike owerhede kan bydra.	47%	31%	11%	0%	11%
26	In watter mate stem u saam dat administratiewe kostes asook slegte skulde van plaaslike owerhede kan afneem indien elektrisiteitsvoorsiening deur ESKOM alleen hanteer word.	63%	21%	0%	5%	11%
27	In watter mate stem u saam dat indien ESKOM die voorsiening van elektrisiteit alleen hanteer, 'n plaaslike verkoopsbelasting op die verkope van elektrisiteit die inkomste (wins uit verkope) uit elektrisiteitsverkope doeltreffend kan vervang.	27%	42%	21%	5%	5%
28	In watter mate stem u saam dat die huidige maatreëls wat u plaaslike owerheid ingestel het om inwoners aan te moedig om hulle agterstallige rekeninge sowel as hulle huidige rekeninge te betaal, bydra tot 'n positiewe gesindheid ten opsigte van betaling vir dienste gelewer.	0%	21%	11%	57%	11%

29	In watter mate stem u saam dat die toegewings of hulpverlening aan arm mense op 'n oop en gereelde wyse in die begroting en in die plaaslike media van u plaaslike owerheidsgebied aangedui word.	0%	11%	16%	21%	52%
----	---	----	-----	-----	-----	-----

- 22 Al die respondente (100%) is van mening dat dit nie regverdig is nie dat inwoners wat wel betaal moet betaal vir dienste wat ander persone ontvang - maar nie bereid is om daarvoor te betaal nie (uitgesluit persone wat werklik te arm is om te betaal).
- 23 Al die respondente het 'n mening gegee en 73% is van mening dat 'n nasionale tarief nie vir elektrisiteit en water ingestel moet word nie.
- 24 Al die respondente het 'n mening gegee en 95% is van mening dat persone wat nie vir dienste ontvang betaal nie voor die hof gedaag moet word. Van die respondente is van mening dat dit 'n lang proses is wat tot hoë kostes lei. Howe is reeds oorvol. Meer direkte magte moet aan plaaslike besture toegeken word.
- 25 Alhoewel 11% van die respondente neutraal gebly het en nie 'n mening wou gee nie, is 78% van die wat wel 'n mening gegee het, van mening dat die uitkontraktering van elektrisiteit- en watervoorsiening nie betekenisvol tot die oplossing van die finansiële moeilikhede van plaaslike owerhede kan bydra nie. Van die respondente is van mening dat elektrisiteit- en watervoorsiening meer koste effektief gedoen kan word indien plaaslike owerhede die diens self lewer.
- 26 Al die respondente het 'n mening gegee en 84% is van mening dat

administratiewe kostes asook slegte skulde van plaaslike owerhede nie kan afneem indien elektrisiteitsvoorsiening deur ESKOM alleen hanteer word nie. Van die respondente is van mening dat die afsny van krag as hefboom gebruik kan word deur plaaslike owerhede vir die afdwing van betaling.

- 27 Alhoewel 21% van die respondente neutraal gebly het en nie 'n mening wou gee nie, is 69% van die wat wel 'n mening gegee het, nie van mening dat indien ESKOM die voorsiening van elektrisiteit alleen hanteer, 'n plaaslike verkoopsbelasting op die verkope van elektrisiteit die inkomste (wins uit verkope) uit elektrisiteitsverkope doeltreffend kan vervang nie.
- 28 Alhoewel 11% van die respondente neutraal gebly het en nie 'n mening wou gee nie, is 68% van die wat wel 'n mening gegee het, van mening dat die huidige maatreëls wat hulle plaaslike owerhede ingestel het om inwoners aan te moedig om hulle agterstallige rekeninge sowel as hulle huidige rekeninge te betaal, bydra tot 'n positiewe gesindheid ten opsigte van betaling vir dienste gelewer.
- 29 Alhoewel 16% van die respondente neutraal gebly het en nie 'n mening wou gee nie, is 73% van die wat wel 'n mening gegee het, van mening dat die toegewings of hulpverlening aan arm mense op 'n oop en gereelde wyse in die begroting en in die plaaslike media van die betrokke plaaslike owerheidsgebied aangedui word.

Gevolgtrekking

Persone wat nie betaal vir dienste gelewer nie, moet voor die hof gedaag

word, maar hulle moet self vir die dienste betaal. Dit is egter 'n lang proses wat lei tot hoë kostes. Die howe is reeds oorvol daarom moet direkte verhalingsmagte aan plaaslike besture toegeken word. Probeer eerder persone aanmoedig om te betaal deur aan hulle 'n afslag toe te staan indien hulle hulle rekening binne 'n vasgestelde tyd aflos. Dit spaar kostes en dra by tot 'n positiewe gesindheid ten opsigte van betaling vir dienste gelewer.

Elektrisiteit- en watervoorsiening moet nie uitgekonnekteer word nie, want dienste kan effektief gelewer word indien plaaslike owerhede die dienste self lewer.

Elke plaaslike owerheid moet die reg hê om besluite te neem wat betref die vasstelling van pryse vir elektrisiteit- en watervoorsiening vir sy regsgebied om sy unieke omstandighede en plaaslike ekonomiese doelwitte te weerspieël.

Toegewings of hulpverlening aan arm mense wat op 'n oop en gereelde wyse in die begroting en plaaslike media van die betrokke plaaslike owerheidsgebiede aangedui word, sal ook lei tot 'n positiewe gesindheid ten opsigte van betaling vir dienste gelewer.

8.7.5 Streeksdiensteheffing en streeksvestigingsheffings

		1	2	3	4	5
30	In watter mate stem u saam dat metropolitaanse en distriksrade nie meer enige bestaansreg het in die proses van herstruktuering en -afbakening van plaaslike owerhede nie.	5%	11%	31%	11%	42%



31	In watter mate stem u saam dat daar regverdiging is vir die Katz-kommissie se aanspraak dat die streeksdiensteheffing en streeksvestigingsheffing probleme mag ondervind omdat dit onkonstitusioneel is.	0%	31%	37%	11%	21%
32	In watter mate stem u saam dat plaaslike owerhede die streeksdiensteheffings en streeksvestigingsheffings as inkomstebron sal kan oorneem.	0%	5%	5%	21%	67%
33	In watter mate stem u saam dat die streeksvestigingsheffing en streeksdiensteheffing onderworpe moet wees aan nasionale beheer en tot lae vlakke beperk word.	11%	37%	5%	21%	26%
34	In watter mate stem u saam dat die administratiewe kostes verbonde aan die insameling van die streeksvestigingsheffing en streeksdiensteheffing verlaag kan word as dit deur die nasionale insamelingsagent soos SARS ingesamel word.	11%	26%	26%	21%	16%
35	In watter mate stem u saam dat die ontduiking van die streeksvestigingsheffing en streeksdiensteheffing verminder kan word indien die heffings deur 'n nasionale insamelingsagent soos SARS ingesamel word.	16%	26%	16%	21%	21%

30 Alhoewel 31% van die respondente neutraal gebly het en nie 'n mening wou gee nie, is 53% van die wat wel 'n mening gegee het, van mening dat metropolitaanse plaaslike rade en distriksrade nie meer enige

bestaansreg het in die proses van herstruktuering en -afbakening van plaaslike owerhede nie.

- 31 Alhoewel 37% van die respondente neutraal gebly het en nie 'n mening wou gee nie, is 32% van die wat wel 'n mening gegee het, van mening dat daar regverdiging is vir die Katz-kommissie se aanspraak dat die streeksdiensteheffing en streeksvestigingsheffing probleme mag ondervind omdat dit onkonstitusioneel is. Die res van die respondente van die wat wel 'n mening gegee het (31%) stem nie saam met die stelling nie.
- 32 Alhoewel slegs 5% van die respondente neutraal gebly het en nie 'n mening wou gee nie, is 88% die meerderheid van die wat wel 'n mening gegee het, van mening dat plaaslike owerhede die streeksdiensteheffings en streeksvestigingsheffings as inkomstebron kan oorneem.
- 33 Alhoewel slegs 5% van die respondente neutraal gebly het en nie 'n mening wou gee nie, is 48% van die wat wel 'n mening gegee het, van mening dat die streeksvestigingsheffing en streeksdiensteheffing nie onderworpe moet wees aan nasionale beheer en tot lae vlakke beperk moet word nie. Die res van die respondente van die wat wel 'n mening gegee het (47%) stem saam met die stelling.
- 34 Alhoewel 26% van die respondente neutraal gebly het en nie 'n mening wou gee nie, is 37% van die wat wel 'n mening gegee het, van mening dat administratiewe kostes verbonde aan die insameling van die streeksvestigingsheffing en streeksdiensteheffing verlaag kan word as dit deur die nasionale insamelingsagent soos SARS ingesamel word. Die res van die respondente van die wat wel 'n mening gegee het (37%) stem nie saam met die stelling nie.

- 35 Alhoewel 16% van die respondente neutraal gebly het en nie 'n mening wou gee nie, is 42% van die wat wel 'n mening gegee het, van mening dat die ontduiking van die streeksvestigingsheffing en streeksdiensteheffing verminder kan word indien die heffings deur 'n nasionale insamelingsagent soos SARS ingesamel word. Die res van die respondente van die wat wel 'n mening gegee het (42%) stem nie saam met die stelling nie.

Gevolgtrekking

Die streeksdienste- en streeksvestigingsheffings kan deur plaaslik owerhede as inkomstebron oorgeneem word.

8.7.6 Brandstofheffing

		1	2	3	4	5
36	In watter mate is u van mening dat die brandstofheffing plaaslike owerhede toekom omdat hulle verantwoordelik is vir die instandhouding van paaie.	0%	0%	11%	31%	58%

- 36 Alhoewel 11% van die respondente neutraal gebly het en nie 'n mening wou gee nie, is 89% van die wat wel 'n mening gegee het, van mening dat die brandstofheffing plaaslike owerhede toekom omdat hulle verantwoordelik is vir die instandhouding van paaie.

Gevolgtrekking

Die brandstofheffing kom plaaslike owerhede toe vir die instandhouding van paaie.

8.7.7 Lenings

		1	2	3	4	5
37	In watter mate stem u saam dat die nasionale regering duidelike riglyne moet stel om 'n sterk en innoverende sekondêre mark vir lang- en korttermyn munisipale skuldbriewe te ontwikkel.	6%	6%	6%	22%	60%
38	In watter mate stem u saam dat oorbruggingskrediet soos oortrokke bankfasiliteite vir die finansiering van lopende uitgawes maklik bekom kan word by banke of ander private finansieringsinstellings.	16%	26%	16%	26%	16%
39	In watter mate stem u saam dat plaaslike owerhede lenings moet kan aangaan wat in 'n buitelandse geldeenheid uitgedruk is.	26%	16%	11%	36%	11%

- 37 Alhoewel 6% van die respondente neutraal gebly het en nie 'n mening wou gee nie, is 82% van die wat wel 'n mening gegee het, van mening dat die nasionale regering duidelike riglyne moet stel om 'n sterk en innoverende sekondêre mark vir lang- en korttermyn munisipale skuldbriewe te ontwikkel. Twee respondente het die vraag nie verstaan nie en het dit dus nie beantwoord nie.

- 38 Alhoewel 16% van die respondente nie 'n mening wou gee nie, is 42% van die wat wel 'n mening gegee het, van mening dat oorbruggingskrediet soos oortrokke bankfasiliteite vir die finansiering van lopende uitgawes maklik bekom kan word by banke of ander private finansieringsinstellings. Die res van die respondente van die wat wel 'n mening gegee het (42%) stem nie saam met die stelling nie. Van die respondente is van mening dat dit nie huidiglik die geval is nie.
- 39 Alhoewel 11% van die respondente neutraal gebly het en nie 'n mening wou gee nie, is 47% van die wat wel 'n mening gegee het, van mening dat plaaslike owerhede lenings moet kan aangaan wat in 'n buitelandse geldeenheid uitgedruk is.

Gevolgtrekking

Die regering moet duidelike riglyn stel om 'n sterk en innoverende sekondêre mark vir lang- en korttermyn munisipale skuldbriewe te ontwikkel. Plaaslike owerhede moet ook lenings kan aangaan wat in 'n buitelandse geldeenheid uitgedruk is.

8.7.8 Vennootskappe van openbare en private instansies

		1	2	3	4	5
40	In watter mate stem u saam dat die samewerking tussen die openbare sektor en die privaatsektor van uiterste belang is vir die optimale uitvoering van plaaslike owerhede se funksies, veral waar die inkomste van plaaslike owerhede te kort skiet	0%	0%	5%	26%	69%



41	In watter mate stem u saam dat beter kwaliteit dienste gelewer kan word indien die openbare sektor en die privaatsektor saamwerk.	0%	5%	0%	32%	63%
----	---	----	----	----	-----	-----

- 40 Alhoewel slegs 5% van die repondente neutraal gebly het en nie 'n mening wou gee nie, is 95% van die wat wel 'n mening gegee het, van mening dat die samewerking tussen die openbare sektor en die privaatsektor van uiterste belang is vir die optimale uitvoering van plaaslike owerhede se funksies, veral waar die inkomste van plaaslike owerhede te kort skiet.
- 41 Alle respondente het hul mening gegee en 95% is van mening dat beter kwaliteit dienste gelewer kan word indien die openbare sektor en die privaatsektor saamwerk.

Gevolgtrekking

Samewerking tussen die openbare sektor en die privaatsektor van uiterste belang is vir die optimale uitvoering van plaaslike owerhede se funksies, veral waar die inkomste van plaaslike owerhede te kort skiet. Beter kwaliteit dienste kan ook gelewer word indien die openbare sektor en privaatsektor saamwerk.

8.7.9 Algemeen

		1	2	3	4	5
42	In watter mate stem u saam dat die uitgawes van plaaslike owerhede eers bepaal word en inkomstes dan daarby aangepas word vir begrotingsdoeleindes.	21%	21%	11%	11%	36%
43	In watter mate stem u saam dat daar geen ander bronne van inkomste is wat nog deur plaaslike owerhede benut kan word nie.	11%	42%	16%	26%	5%
	Indien u meen daar is bronne van inkomste wat nog deur plaaslike owerhede benut kan word om hulle inkomstes aan te vul. Noem hierdie bronne.					
44	In watter mate stem u saam dat die nuwe indeling van grense wel positief daartoe sal bydra om die finansiële posisie van plaaslike owerhede te verbeter.	32%	32%	20%	11%	5%
45	In watter mate stem u saam dat die totale belastinglas van elke inwoner van 'n plaaslike owerheid in ag geneem word by die vasstelling van die verskillende tariewe en koerse.	5%	11%	16%	26%	42%

42 Alhoewel 11% van die respondente neutraal gebly het en nie 'n mening wou gee nie, is 47% van die wat wel 'n mening gegee het, van mening dat die uitgawes van plaaslike owerhede eers bepaal word en inkomstes dan daarby aangepas word vir begrotingsdoeleindes.

43 Alhoewel 16% van die respondente neutraal gebly het en nie 'n mening

wou gee nie, is 53% van die wat wel 'n mening gegee het, van mening dat daar wel ander bronne van inkomste is wat nog deur plaaslike owerhede benut kan word.

Die vraag is aan respondente gestel oor watter bronne van inkomste nog deur plaaslike owerhede benut kan word om hulle inkomstes aan te vul. Die belangrikste bronne is:

- Streekdiensteheffings en streeksvestigingsheffings;
- Addisionele brandstofheffing ten opsigte van verkope in gebied;
- Verkeersboetes op provinsiale en nasionale paaie;
- Tolgelde op openbare paaie;
- 'n Eie plaaslike lotery;
- 'n Persentasie van die verkoopsbelasting binne die plaaslike bestuursgebied gevorder;
- 'n Persentasie van persoonlike inkomstebelasting binne die munisipale gebied gevorder;
- Brandstofheffing;
- Verbeteringsbelasting;
- Motorlisensiegelde;
- Spesiale belastings;
- Belasting op toegevoegde waarde op diensteheffings; en
- Toekenning van gedeeltes van provinsiale allokasies ten opsigte van paaie, gesondheidsdienste en biblioteke direk aan verantwoordelike plaaslike besture om infrastruktuur uit te bou.

Van die respondente is van mening dat alle inkomstes steeds van dieselfde verbruiker/eienaar/bewoner (totale belastinglas) kom. Om ander maniere en metodes te ontwikkel is 'n mors van tyd. Die enigste

ander manier is deur persoonlike belasting (SARS), dit wil sê die staat.

- 44 Alhoewel 20% van die respondente neutraal gebly het en nie 'n mening wou gee nie, is 64% van die wat wel 'n mening gegee het, van mening dat die nuwe indeling van grense nie positief daartoe sal bydra om die finansiële posisie van plaaslike owerhede te verbeter nie. Van die respondente is van mening dat kostes sal styg terwyl inkomste nie styg nie.
- 45 Alhoewel 16% van die respondente neutraal gebly het en nie 'n mening wou gee nie, is 68% van die wat wel 'n mening gegee het, van mening dat die totale belastinglas van elke inwoner van 'n plaaslike owerheid in ag geneem word by die vasstelling van die verskillende tariewe en koerse. Van die respondente is van mening dat die totale belastinglas van elke inwoner onbepaalbaar is.

Gevolgtrekking

Uitgawes van plaaslike owerhede word eers bepaal en inkomstes word dan daarby aangepas vir begrotingsdoeleindes.

Daar is wel nog ander bronne van inkomste wat deur plaaslike owerhede benut kan word, maar wat huidiglik nie beskikbaar is vir plaaslike owerhede nie.

Die nuwe indeling van grense gaan nie positief bydra om die finansiële posisie van plaaslike owerhede te verbeter nie.

Die totale belastinglas van elke inwoner word by die vasstelling van die verskillende tariewe en koerse in ag geneem.

8.8 GEVOLGTREKKING

Plaaslike owerhede se rol het uitgebrei, maar hulle beskik oor voldoende bevoegdhede en magte om belastings en heffings op te lê om so hierdie uitgebreide funksies doeltreffend te verrig. Plaaslike owerhede beskik egter nie oor voldoende inkomstebronne en begrotingsmagte van hulle eie om hulle uitgebreide rol na behore uit te voer nie.

Plaaslike owerhede is afhanklik van 'n billike deel van die nasionale inkomste. Hierdie verdeling is gebaseer op formules vanaf 1999 wat meer voordele inhou. Daar moet ondersoek ingestel word na moontlike beter aanduiders, as inkomste, van 'n persoon se welvaart. Hierdie aanduiders moet egter meetbaar wees.

Bestaande inkomstebronne kan uitgebrei word. Die eiendomsbelastingbasis kan byvoorbeeld verder uitgebrei word deur gebiede te belas wat nie voorheen in die belastingnetwerk ingebring is nie. Grond en eiendomme moet gereeld geherwaardeer word en die eiendomsbelastingkoers moet gebaseer wees op die markwaarde van grond en eiendomme. Dit is belangrik dat grond en verbeteringe nie teen dieselfde koers belas word nie, want dit sal verbeteringe ontmoedig. Grondbelasting op landbougrond moet ingestel word.

Daar moet gepoog word om 'n positiewe gesindheid ten opsigte van betaling vir dienste gelewer te skep. Daarom is dit belangrik dat plaaslike owerhede die reg moet hê om besluite te neem wat betref die vasstelling van pryse vir elektrisiteit- en watervoorsiening vir hulle regsgebiede om unieke omstandighede en plaaslike ekonomiese doelwitte te weerspieël. Indien 'n nuwe belasting ingestel word, moet dit met inagneming van die totale belastinglas, administratiewe uitvoerbaarheid en politieke aanvaarbaarheid gedoen word.



Die moontlikheid moet ondersoek word of streeksdienste- en streeksvestigingsheffings en die brandstofheffing deur plaaslike owerhede as inkomstebronne benut kan word. Plaaslike owerhede moet ook lenings kan aangaan wat in buitelandse geldeenhede uitgedruk is. Die regering moet daarom duidelike riglyne stel om 'n sterk en innoverende sekondêre mark vir lang- en korttermyn munisipale skuldbriewe te ontwikkel.

Samewerking tussen die openbare sektor en die privaatsektor is van uiterste belang vir die optimale uitvoering van plaaslike owerhede se funksies om beter kwaliteit dienste te lewer, veral waar die inkomste van plaaslike owerhede tekortskiet.

HOOFSTUK 9

OPSOMMING EN AANBEVELINGS

9.1 INLEIDING

Plaaslike owerhede voorsien tans in sowat 90% van hulle dag-tot-dag uitgawes. Die fondse word verkry met eiendomsbelasting, verbruikerstariewe, streeksdienste- en streeksvestigingsheffings en lenings vir lopende uitgawes sowel as kapitaal uitgawes deur plaaslike owerhede aangeaan. Die inskakeling van voorheen agtergeblewe gebiede by bestaande plaaslike owerhede maak dit vir plaaslike owerhede moeilik om met hulle bestaande inkomstebronne oor die weg te kom. Sommige van die owerhede moet van hulle fondse gebruik vir die finansiering van heropbou- en ontwikkelingsprogramme om so die lewenskwaliteit van veral die armste gedeeltes van gemeenskappe te verbeter. Daardeur word die finansiering van die plaaslike owerhede bemoeilik. In die voorgaande hoofstukke is die geldelike toestand en bedrywighede behandel. Die bevindings word hieronder opgesom.

9.2 AFLEIDINGS VAN DIE BEVINDINGS MET DIE ONDERSOEK NA DIE FINANSIERING VAN PLAASLIKE OWERHEDE

9.2.1 Rol van plaaslike owerhede

Die rol van plaaslike owerhede is nie slegs dié van diensteleweraar nie, maar sluit in die ontwikkeling van plaaslike gemeenskappe (in samewerking met ingesetenes) om die lewensstandaard van almal in Suid-Afrika te verbeter. Die lewenskwaliteit van 'n gemeenskap kan verbeter word deur bestaande infrastruktuur te verbeter of nuwe infrastruktuur soos nuwe paaie, water en elektrisiteit aansluiting,

riolering, parke en ontspanningsterreine te skep. Die vermoë van 'n plaaslike owerheid om infrastruktuur te skep, hang af van sy vermoë om te spaar of nuwe kapitaal te verkry (vermoë om te leen), wat afhang van finansiële prestasie.

9.2.2 Funksies en aktiwiteite

Plaaslike owerhede kan nie van die sentrale en provinsiale vlakke van regering afgesonder word nie, want hulle bly onderling afhanklik en verbonde. Funksies en bevoegdhede van plaaslike owerhede word, benewens grondwetlike voorskrifte, met parlamentswette en provinsiale wetgewing voorgeskryf. Provinsiale wette gee uitvoerige voorskrifte oor die algemeenste finansiële aangeleenthede. Artikel 229 van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996), bepaal breedweg plaaslike owerhede se fiskale bevoegdhede en funksies. Dit is betekenisvol dat plaaslike owerhede die reg het op enige bevoegdheid wat verband hou met die doeltreffende verrigting van hulle toegewese funksies. Daartoe kan hulle, beleid ontwikkel met inagneming van plaaslike omstandighede en plaaslike behoeftes, en daaraan uitvoering gee.

9.2.3 Beperkte bronne

Plaaslike owerhede het beperkte bronne vir die verrigting van hulle uitgebreide werksaamhede. Hulle belastingbasis is wel uitgebrei om gebiede in te sluit wat nie voorheen aan eiendomsbelasting en verbruikerstariewe onderworpe was nie. 'n Groot deel van die ingesetenes kan egter nie betaal vir hoë kwaliteit goedere en dienste wat deur plaaslike owerhede voorsien word nie. Daar is veral twyfel

of alle plaaslike owerhede voldoende fondse kan verkry om hulle nuwe konstitusionele rol te vervul. Wanneer dit kom by begrotings moet plaaslike owerhede leer om "nee" te sê vir plaaslike eise indien voldoende fondse nie beskikbaar is nie (Opperman 1998: 6). Optimum diensleweringresultate moet deur plaaslike owerhede met inagneming van hulle finansiële vermoëns behaal word. 'n Plaaslike owerheid moet nie funksies onderneem sonder 'n behoorlike opname van sy vermoë om te betaal nie.

9.2.4 Lewensvatbaarheid van plaaslike owerhede

Sommige plaaslike owerhede het nie lewensvatbare inkomstebronne nie. Daarom sal die herafbakening van plaaslike owerhede volgens die Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Afbakening, 1998 (Wet 27 van 1998), moet poog om aan alle plaaslike owerhede 'n finansiële lewensvatbare belastingbasis te voorsien. Om 'n finansiële lewensvatbare belastingbasis op plattelandse gebiede te verseker, is die instelling van 'n grondbelasting onontbeerlik (Matjila 1998: 2). Daar is bevind dat slegs ongeveer 600 van die 843 voormalige plaaslike owerhede in Suid-Afrika, wat vir meer as 90% van die besteding op plaaslike owerheidsvlak verantwoordelik is, lewensvatbaar is en in staat is om 'n bevredigende finansiële toestand te handhaaf. Die afbakening vir 5 Desember 2000 se plaaslike regeringsverkiesings sal die getal owerhede tot sowat 286 verminder. Dit sal die geldelike probleem gedeeltelik oplos, want die meeste van die gebiede wat nie aan die vereistes voldoen nie, sal dan deur ander plaaslike owerhede geabsorbeer word (De Klerk 1999: 10). Die nuwe bedeling kan ook 'n bydrae lewer om hierdie probleem op te los.

9.2.5 Bronne word nie optimaal benut nie

Die oorkoepelende sowat R12,5 miljard uitstaande skuld van plaaslike owerhede is gelyk aan 37% of 19 weke se munisipale belasting en diensheffing (De Klerk 1999: 10). Hierdie onaanvaarbare toestand word veroorsaak deur die onvermoë van plaaslike owerhede om die nie-betaling vir gelewerde dienste te oorkom. Streeksdienste- en streeksvestigingsheffings se ontduiking is veral hoog. Boetes vir verkeersoortredings kan ook doeltreffender ingesamel word. Die steel van elektrisiteit deur met meters te peuter, neem steeds toe.

9.2.6 Kontantvloei probleme

Betaling vir dienste geskied gemiddeld vir tydperk van 30 dae, maar die debiteure is gemiddeld 19 weke agterstallig met betalings; selfs ses maande in die geval van sommige landelike strukture - dit veroorsaak kontantvloei probleme (De Klerk 1999: 11). Verpligtinge deur owerhede kan dan nie nagekom word nie. Plaaslike owerhede begin nou om betalings aan hulle krediteure uit te stel en gebruik dus krediteure om hulle bedryfskapitaal aan te vul. Dit weerspieël weer 'n negatiewe beeld aan beleggers en banke oor die kredietwaardigheid van plaaslike owerhede. Op 13 Oktober 1999 het E-TV 'n nuusberig gehad wat beweer: "Banke sê, munisipaliteite moet geld op ander plekke gaan leen, want hulle is nie meer bereid om hulle te finansier nie, want hulle is slegte skuld." Plaaslike owerhede se skuld word ook nie meer deur die nasionale regering gewaarborg nie.

9.2.7 Swak bestuur

Finansiële state word laat voltooi en dié wat wel voltooi is, is van swak kwaliteit en voorsien nie al die inligting wat beleggers en ingesetenes nodig het om te besluit of hulle fondse vir die regte doeleindes aangewend word nie. Sommige amptenare weet nie hoe om die kontantbronne in verband met lopende uitgawes te bring nie (Kapp 1998: 7). Daar is ook nie voorsiening gemaak vir voorsienings- en oninbare skuld nie.

9.2.8 Vennootskappe van openbare en private instansies

Dit is gewoonlik die swakker, nie-lewensvatbare plaaslike owerhede wat hulle sal wend tot hierdie alternatiewe, maar privaatondernemings sal dan weens die swak kredietwaardigheid van die kliënte nie in sulke vennootskappe belangstel nie. Die privaatondernemings sal, aangesien hulle winsgedrewe en nie diensgedrewe soos die openbare sektor is nie, te hoë pryse wil vasstel wat nie binne die betaalvermoë van die armes val nie.

9.3 GEVOLGTREKKINGS

- Die huidige finansiële probleme van plaaslike owerhede is aanduidings van groot strukturele wanbalanse tussen die funksies toegeken aan plaaslike owerhede en die belastingbasis waarmee die funksies gefinansier moet word. Daarom is dit nodig dat plaaslike owerhede geregtig moet wees op 'n deur die grondwet beskermde deel van nasionale inkomste (Willemse 1998: 9).

- Belastinge gehof deur plaaslike owerhede behoort binne die raamwerk van die totale belastingstelsel van die land geplaas te word.
- Bestaande inkomstebronne moet optimaal benut word, want daar is werklik nie ander bronne beskikbaar nie. Dié wat wel geskik is, soos oordragskoste, is in Suid-Afrika deur die Grondwet of andersins aan die provinsiale owerhede toegeken.
- Grondbelasting behoort grondig ondersoek te word alvorens dit ingestel word om veral plattelandse gebiede se belastingbasis uit te brei.
- Swak bestuur lei daartoe dat bestaande inkomstebronne nie optimaal benut word nie. Indien bestuur verbeter word, mag dit die belastingbasis van plaaslike owerhede verbeter.
- Swak kredietbeheer lei tot kontantvloei-gebreke wat 'n negatiewe beeld skep van die kredietwaardigheid van plaaslike owerhede en wat daartoe lei dat hulle al van hul beleggings en reserwes moet gebruik. Daardeur word die vermoë verswak om korttermynlenings van finansiële instansies sowel as die privaatsektor te kry.
- Die Heropbou- en Ontwikkelingsprogram vereis dat plaaslike owerhede hulle prioriteite moet verskuif na dit wat belangrik is, te wete die voorsiening van dienste aan alle persone binne hulle regsgebiede om sodoende lewenskwaliteit te verbeter en werk te skep. Daar moet dus Geïntegreerde Ontwikkelingsprogramme opgestel word.
- Vennootskappe van openbare en private instansies kan ten goede gebruik word, maar daar moet onthou word dat die plaaslike owerhede steeds

verantwoordelik vir die eindresultaat sal bly. Behoorlike beleid en riglyne vir die uitvoering daarvan is nodig vir sodanige vennootskappe.

9.4 AANBEVELINGS

9.4.1 Herstruktuering van munisipale finansies

In sy toespraak by die IMFO konferensie by Worcester, Oktober 1998, het mnr. Roland White daarop gewys dat die herstruktuering van munisipale finansies uit sewe elemente moet bestaan, te wete:

- herstruktuering van interdepartementele oordragte;
- GAMAP dit wil sê algemeen aanvaarde munisipale rekeningkundige riglyne;
- eenvormige wetgewing oor munisipale lenings;
- paslike waardasiesistelsels;
- 'n voorskriftelike raamwerk vir vennootskappe vir die lewering van dienste;
- die ruimtelike herstruktuering van plaaslike owerhede; en
- ondersteuningsinisiatiewe soos die vestiging van munisipale infrastrukture en beleggingseenhede.

Die implikasies van hierdie herstruktuering van plaaslike owerhede kan soos volg opgesom word:

- desentralisasie tot op plaaslike owerheidsvlak (met sterk klem op plaaslike aanspreeklikheid en verantwoordelikheid);
- sekerheid oor die langtermyn;

- begrotingsbeperkings (wat plaaslike bekostigbaarheid beklemtoon); en
- nuwe inter-munisipale verhoudings (wat dui op samewerking en mededinging asook beskikbare bronne).

Die beoogde herstruktuering het wesenlike implikasies, te wete:

- finansiële beheer gepaard met professionalisme;
- finansiële beplanning, insluitende die ontwikkeling van Geïntegreerde Ontwikkelingsprogramme en die gebruik van eksterne advies soos dié voorsien deur private beleggingsondernemings;
- die behoefte om vennootskappe te ontwikkel tussen die plaaslike owerhede, finansiële instellings en ander instansies sodat deursigtige munisipale finansiële prosesse verkry sal word; en
- die ontwikkeling van finansiële en ekonomiese teorieë en praktyke vir Suid-Afrikaanse omstandighede (Opperman 1998: 5) .

9.4.2 Beter kredietbeheer

Die Stadsraad van Pretoria het voortdurende kredietbeheer toegepas, hoofsaaklik deur elektrisiteitsvoorsiening aan wanbetalers te staak en regstappe teen wanbetalers te doen. Cloete stel voor dat die heraansluitingsgelde verdubbel moet word om sodoende wanbetaling te ontmoedig (Onderhoud 29 Oktober 1999). Die Stadsraad van Pretoria het gevind dat daar 'n toename is in die steel van elektrisiteit en die regstelsel kan die vervolging van die diewe nie hanteer nie. Daar is ook besluit om beheermeganismes na die afsluiting van water uit te brei. Private opspoor- en insamelingsagente is aangestel om die situasie te

verbeter (Fourie 1998: 15). Inkomstebronne moet met verbeterde insamelingstelsels beter benut word. Weens 'n gebrek aan eenvormige riglyne van die provinsiale en nasionale vlakke is dit nodig dat elke plaaslike owerheid sy eie beleid en riglyne moet bedink en toepas.

Die nuwe Munisipale Stelselwet wat nog nie deur die Parlement goedgekeur is nie verleen aan plaaslike owerhede meer regte ten opsigte van die invordering van agterstallige skulde.

9.4.3 Opleiding

'n Kwalifikasiestruktuur moet vir finansiële amptenare bepaal word. Verder moet opleiding en opknappingskursusse voortdurend aangebied word om amptenare op die hoogte van nuwe ontwikkelinge te hou. Die finansiële amptenare het in die ondersoek met vraelyste almal oor tersiêre rekeningkundige kwalifikasies beskik met 10 jaar of meer ervaring. Hier is werklik mense met baie ervaring. Met die algemeen aanvaarde munisipale rekeningkundige riglyne en verslaglewering-metodes behoort hulle taak vergemaklik te word en sal state gestandaardiseer wees.

9.4.4 Beter finansiële bestuur

Nuwe finansiële regulasies soos GAMAP, dit wil sê algemeen aanvaarde munisipale rekeningkundige riglyne en verslagleweringmetodes behoort ingestel te word, om te verseker dat bestaande inkomstebronne behoorlik benut word en verslag oor die haakplekke en resultate gedoen word.

9.4.5 Grondbelasting

Belasting op grond buite verstedelike gebiede is een van die moontlike inkomstebronne op plaaslike owerheidsvlak en is tans onder oorweging deur die Katz Kommissie van ondersoek (Katz 1996). Grondbelasting is veral betekenisvol vir plattelandse plaaslike owerhede. Franzen (1992: 14) het op 'n konferensie wat gehou is by die Universiteit van Pretoria deur die Sentrum vir Menseregte op 20 Maart 1992, gesê dat 'n grondbelasting vir Suid-Afrika moontlik kan wees, indien gelykheid, inkomste-groeipotensiaal, administratiewe uitvoerbaarheid, belastingpligtiges se houdings en die ekonomiese gevolge van so 'n belasting in ag geneem word. Dit kan nie 'n betekenisvolle werktuig wees vir herverdeling van grond of grondhervorming nie, maar dit is nodig om inkomste te verkry om die infrastruktuur binne die gebied van metropolitaanse plaaslike rade en distriksrade te verbeter. As hierdie benadering gevolg word, sou belastingbetalers se wrewel teen die betaling van 'n plaaslike grondbelasting verminder omdat die inkomste bestee sal word in die gebied waar dit ingesamel word. Grondbelasting is geskik vir plaaslike verbetering of bestemde projekte omdat diegene wat die grond besit gewoonlik direk bevoordeel word met sulke projekte. Daar sal egter aanvaarbare reëlings vir die grond-/eiendomswaardasie vir belastingdoeleindes gevind moet word.

Die nuwe Konsepwetsontwerp op Grondbelasting is vrygestel vir kommentaar en verskeie komitees werk nog aan die wet. Die nuwe Eiendomsbelastingwetsontwerp wat nog nie deur die Parlement aanvaar is nie, maak egter al voorsiening dat plaaslike owerhede belasting kan hef op landbougrond en ongebruikte landbougrond word ook spesifiek geïdentifiseer as eiendomkategorie.

9.4.6 Brandstofheffing

Skedule 5 (Deel B) van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996), bepaal dat munisipale paaie 'n diensverpligting van plaaslike owerhede sfer is. Aangesien plaaslike owerhede verantwoordelik is vir munisipale paaie is die logika agter hierdie stap duidelik (Witskrif oor Plaaslike Owerhede 1998: 136). In hierdie konteks, moet aandag daaraan gegee word om 'n persentasie van die brandstofheffing aan die plaaslike owerhede toe te ken. Dit is volgens Peter Vaz (1997: 12) 'n geskikte bron van inkomste op plaaslike vlak omdat dit

- vir elke plaaslike gebied toegereken kan word,
- 'n aansienlike groeipotensiaal het,
- die welvarende deel van die gemeenskap asook besigheidswêreld raak, en
- 'n redelike opbrengs van betalers buite die metropolitaanse gebied voortbring.

Die brandstofheffing verteenwoordig 'n potensieel betekenisvolle inkomstebron vir plaaslike owerhede as gevolg van die vermoë om te groei en die gemak waarmee dit geadministreer word.

Die saak van 'n brandstofbelasting vir plaaslike owerhede moet binne die konteks van die nasionale brandstofheffing gesien word. Die nasionale owerheid sal 'n stel voorwaardes moet ontwikkel wat 'n raamwerk sal voorsien waarvoor hierdie fondse aangewend kan word. Een so 'n voorwaarde is dat brandstofbelasting vir die verhaling van onderhoudskostes aan paaie die geskikste is.

Paaie maak 'n besonder duur infrastruktuuritem uit en dit neig om swak in afgeleë omgewings ontwikkel te word. Paaie is van groot belang vir grensgemeenskappe om toegang tot ontspanning, onderwys, gesondheid en kommersiële sentrums te verleen. Paaie voorsien die bate waardeur toegang verkry kan word tot die hoofstroom van ekonomiese aktiwiteite en hulle konstruksie bied werkgeleentheid wat nodig is om die ontwikkelingsproses aan die gang te sit. Dit lyk dus wys dat die belange van hulpbehoewendes vereis dat 'n gedeelte van die brandstofheffing plaaslike aangewend word.

9.4.7 Begrotings

Daar behoort wegbeweeg te word van die tradisionele uitgawegedrewe benadering na 'n inkomstegedrewe begrotingsbenadering; dit wil sê die inkomstebegroting behoort voor die uitgawebegroting aangepak te word. Verder moet oorbeweeg word na 'n meerjarigebegroting. Daar behoort nie vir 'n tekort begroot te word nie en plaaslike owerhede behoort verplig te word om keuses uit te oefen en slegs te begroot vir dit wat onontbeerlik is, dit wil sê die Geïntegreerde Ontwikkelingsprogramme.

9.4.8 Lewensvatbare plaaslike owerhede

Die Wet op plaaslike Regering: Munisipale Afbakening, 1998 (Wet 27 van 1998), die Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Strukture, 1998 (Wet 117 van 1998), behoort by te dra om van die geldelike vraagstukke van plaaslike owerhede op te los. Die ondersoek het egter daarop gedui dat respondente nie van mening is dat dit wel die geval sal

wees nie. Hulle is van mening dat hulle kostes sal styg, maar dat hulle inkomstes nie dienoreenkomstig gaan toeneem nie.

9.4.9 Billike deel van nasionale inkomste

Die voorstel dat staatsgemaak moet word op 'n billike deel van nasionale inkomste as alternatiewe inkomstebron om die finansiële tekortkomings van alle plaaslike owerhede uit te skakel, word soms weerlê met die stelling dat plaaslike owerhede 90% van hulle bedryfsuitgawe self finansier. Dit is egter 'n mistasting wat nie met die kompleksiteit en treurige toestand van agtergeblewene gemeenskappe rekening hou nie. Al sou die Kaapse Metropolitaanse gebied 90% van sy uitgawes insamel, is daar geen rede om te aanvaar nie dat dieselfde verwag kan word van 'n arm plattelandse gebied in die Oos-Kaap wat 'n klein belastingbasis het nie (Heese 1998: 1).

Die breë en gebrekkige argument dat plaaslike owerhede min-of-meer selfversorgend is, gee aanleiding tot beperkte interdepartementele oordragte. Die term "oordrag" teenoor "toekenning" word gebruik met die oog op grondwetlike voorsiening van Artikel 227 van Wet 108 van 1996, dat munisipale vlak *geregtig is* (nie bloot 'n toekenning nie) op 'n "billike deel van die inkomste wat nasionaal ingevorder word". Hierdie voorwaarde is nodig om die fiskale vermoë van plaaslike owerhede om basiese dienste te lewer te verseker, sowel as om die outonomie van plaaslike owerhede moontlik te maak (Heese 1998: 2)

Soos in die geval van alle sfere, is daar beperkinge op die mate waartoe daar op nasionale inkomste vertrou kan word om grondwetlike verpligtinge na te kom.

9.4.10 Optimale benutting van bronne

Bestaande bronne moet optimaal benut word deur onder andere diegene wat voorheen belasting- en ander verpligtinge vrygespring het te laat betaal.

9.4.11 Vennootskappe van openbare en private instansies

Die privaatsektor se bestuurskundigheid en kapitaal kan met vrug gebruik word in die openbare sektor, indien gereguleer sodat nadelige mededinging nie tussen die drie sektore ontstaan nie.

Die nasionale regering het taakgroepe saamgestel vir vennootskappe tussen openbare en private instansies en baie werk is reeds in die verband gedoen ten opsigte van die herstrukturering van staatsbates (De Klerk 1999: 11). Nie almal is voorstanders van die benadering nie veral omdat gemeen word dat die winsmotief van privaatondernemings nadelig kan wees vir die voorsiening van openbare dienste.

Dit is gewoonlik die munisipaliteit wat sukkel in die voorsiening van dienste, dit wil sê finansiële swak is, wat hom wend tot buite alternatiewe. Tans 'n teenstrydige keuse. Die munisipaliteit wat winsgewend is en wat nie nodig het om aktiwiteite te verminder nie, sal die enigste aantreklike aktiwiteit wees vir 'n winsgedrewe vennoot.

Die belange van die armoediges moet die sterkste weeg by die keuse of 'n diens geprivatiseer moet word. Onderhandeling met en aanvaarding deur vakbonde is 'n vereiste in die proses.

9.4.12 Lenings

Alhoewel 'n plaaslike owerheid verbied word om vir 'n tekort, te begroot, maak artikels 229 en 230 van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996), voorsiening vir uitgebreide leningsmagte. Die huidige moontlikhede vir lenings word deur onsekerhede rondom oorgangs- en finale institusionele reëlins en die risikoprofiel van plaaslike owerhede beperk. Verhoogde transaksiekostes van hersiene afbakenings sal uiteindelik wegval. 'n Verdere probleem lê by die verwydering van die nasionale owerheid se waarborg van munisipale lenings. Die verwikkeling is verstaanbaar, maar daar moet erken word dat plaaslike owerhede minder beweegruimte sal hê om toegang te hê tot lenings en dat interdepartemele oordragte eweredig moet verhoog (Heese 1998: 5).

Plaaslike owerhede is geamalgameer om vermoëns te verskaf vir armer gemeenskappe om toegang te hê tot die kapitaalmarkte en om die opbrengste te versprei. Afbakeningsprosesse het die belange van die breër gemeenskap oorweeg en het beweeg na geïntegreerde funksionele samevoegings en gesamentlike programme vir die opheffing van die ekonomies agtergeblewenes, kortliks plaaslike ekonomiese ontwikkeling (LED).

Elke plaaslike owerheid moet daarteen waak om roetinedienste met lenings te finansier. Lenings behoort slegs vir die skepping van blywende bates aangegaan te word.

Lenings moet daarop gerig wees om 'n volhoubare mark vir munisipale skuld te ontwikkel en nie slegs om 'n korttermynvloei van

gesubsidieërde fondse aan munisipaliteite te skep nie. Nasionale regering moet die regte regs- en institusionele omgewing hiervoor skep.

9.4.13 Eiendomsbelasting

Alhoewel eiendomsbelasting moontlik die aangewese maatreël is om die inkomste te verhoog, moet die stelsel van invordering en waardasie regverdig wees en versigtig ontwerp word om polities aanvaarbaar te wees voor die toepassing daarvan. Die nuwe Eiendomsbelastingwetsontwerp maak voorsiening daarvoor dat plaaslike owerhede verskillende koerse kan hef op verskillende kategorieë eiendom. Landbougrond wat gebruik word vir landbouaktiwiteite sowel as landbougrond wat onbenut is, word spesifiek genoem as 'n kategorie van eiendom. Die doel van die Wetsontwerp is om eiendomsbelasting, insluitende die eiendomswaardasie metode en die koersstruktuur op 'n nasionale basis te standaardiseer. Alhoewel die wet nie 'n vaste koers voorskryf nie, sal plaaslike omstandighede die verskillende koerse vir verskillende kategorieë bepaal. Die Minister van Provinsiale en Plaaslike Regering mag die bedrag van die koerse beperk asook die persentasie waarmee koerse jaarliks mag styg.

Koerse word deur twee faktore bepaal, te wete:

- Die waarde van 'n eiendom en die totale bedrag benodig om die kostes van die nie-vergoedende dienste te dek.
- Indien eiendomswaardes vermeerder, moet die koerse verminder om 'n proporsionele inkomste te verdien.

Die eiendomswaardasie is gebaseer op die beginsel van die prys waarteen die eiendom sal verkoop indien dit op die opemark verkoop word (Vorster 2000: 5).

9.4.14 Streeks- en vestigingsheffings

Streeks- en vestigingsheffings is onontbeerlik vir die finansiering van veral plattelandse gebiede waar invorderingskoste neig om hoër te wees as dié van stedelike gebiede. Daar is regverdiging vir die deursigtige en beheerde gebruik van die fondse aangesien dit 'n negatiewe invloed kan hê op werksvooruitsigte van veral die armes, omdat dit belastings op omset en totale salarisse betaal deur 'n onderneming verteenwoordig (Witskrif oor Plaaslike Owerhede 1998: 135).

Alhoewel daar 'n duidelike behoefte bestaan vir die hersiening van die tariewe wat oorspronklik ingestel is in 'n poging om nie-lewensvatbare Swart plaaslike owerhede te red, kan die verwydering van die inkomste van streeksdienteraadheffings sommige distriksrade belemmer en 'n waardebeoordeling van hulle verskillende plattelandse en stedelike invloede is nodig. Wanneer dit gedoen word, moet in gedagte gehou word dat ontduiking hoog is - veral in stedelike gebiede waar die koste van invordering die inkomste oorskry (Heese 1998: 4).

Streek- en vestigingsheffings voorsien 'n bruikbare meganisme vir kruissubsidiëring, wat nodig is in nie-metropolitaanse gebiede waar kommersiële aktiwiteite slegs by groot konsentrasiepunte voorkom.

9.4.15 Handelsurplusse

Betalings vir water en elektrisiteit is die grootste deel van plaaslike owerheidsinkomste. Voorstelle om die elektrisiteitsindustrie te herstruktureer is dus oorwegingswaardig. Die inkomste van hierdie onontbeerlike dienste is taamlik betroubaar omdat versuim om te betaal lei tot afsluiting van die diens wat dien as 'n afskrikmiddel vir nie-betaling van tariewe. Daar kan selfs oorweeg word om elektrisiteitvoorsiening deur byvoorbeeld streekselektrisiteitsverspreiders te laat onderneem om ontwikkeling te stimuleer.

Die afdwing van tariefbetalings is betekenisvol in die lig van onlangse opnames deur IDASA dat nie-betaling dikwels geen verband het met die inwoner se vermoë om te betaal nie. As nie-betaling deur oneffektiewe invordering veroorsaak word, eerder as die onvermoë om te betaal, is dit vanselfsprekend dat die subsidiëring van die arm inwoners met ander maatreëls gehelp moet word (Heese 1998: 4).

Alhoewel Eskom 'n magtige onderneming is, wat in 'n groot mate deur elektrifiseringsprogramme gedryf word, kan plaaslike owerhede hulle beroep op artikel 156 van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996). Kragtens hierdie artikel en Deel B van Bylae 4 van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996), kan plaaslike owerhede vir elektrisiteits- en gasvoorsieningstelsels sorg. Dit is nie slegs wetlik gemagtig nie, maar nodig om te verseker dat die voorsiening van dienste rym met plaaslike behoeftes en beplanningsprosedures.

Indien streekselektisiteitsverspreiders (REDs) dienstevoorsieners word, kan plaaslike owerhede voorskryf dat 'n gedeelte van die elektrisiteitsheffing na munisipaliteite as diensteverskaffers moet gaan. Dit kan elke handelssurplus verander in deursigtige belasting. Dan kan subsidiëring van

- (i) kommersiële na residentiële, en
- (ii) ryk na arm gebiede,

verdedigbaar gemaak word.

Die nuwe Munisipale Stelselwetsontwerp maak voorsiening vir die mage en bevoegdheide van plaaslike owerhede ten opsigte van dienstevoorsiening.

9.4.16 Nasionale belastingstelsel

Indien nuwe belastings ingestel word, of belasbare waardes van/of koerse van bestaande belastings betekenisvol verhoog word of belastings afgewentel word na laer regeringsvlakke, moet dit met inagneming van die totale (nasionale) belastinglas, administratiewe uitvoerbaarheid en politieke aanvaarbaarheid gedoen word (Franzsen 1995: 27).

9.5 GEVOLGTREKKING

Karen Heese (1998: 1) van die Sekretariaat van die Finansiële en Fiskale Kommissie het vir die konferensie van die lede van die Instituut van Munisipale Finansiële Beampes wat in Oktober 1998 op Worcester plaasgevind het die situasie soos volg

saamgevat. Sy het onder andere gesê dat die behoeftes van agtergeblewene gemeenskappe 'n grondwetlike voorkeur moet geniet om deur plaaslike owerhede aangepak te word en dit vereis groot finansiële bydraes om die agterstande die hoof te bied. Agtergeblewenes verteenwoordig die individue wat leef onder sosio-ekonomiese toestande met onvoldoende inkomste om basiese dienste te bekostig - dikwels as gevolg van ongelykhede van die verlede. Om 'n ontwikkelingsgesinde plaaslike owerheid te wees - een wat die benadeeldes se behoeftes op 'n deursigtige, verantwoordbare en deelnemende wyse aanspreek - sal die openbare sektor geen alternatief hê nie as om aan te hou om plaaslike owerheidsdienste te lewer en te finansier nie. Veral die voorsiening van grootmaatgoedere en -dienste (soos water en energie) sal nie die privaatsektor se winsgemotiveerde diensvoorsieners trek nie om aan die inwoners van die lae inkomstegebiede dienste te verskaf. Daar is nog heelwat navorsing wat gedoen kan word om die korrekte beleid en riglyne vir Suid-Afrika se unieke omstandighede te verkry.

HOOFSTUK 10

MOONTLIKE NUWE NAVORSING

10.1 INLEIDING

Die eerste vyf jaar van demokrasie is deur die konsolidasie van finansiële dissipline op die nasionale en in 'n groot mate provinsiale regeringsvlakke gekenmerk. Die tweede vyf jaar vereis 'n soortgelyke ontwikkeling ten opsigte van plaaslike regering.

Dit is duidelik dat plaaslike regering aandag nodig het veral as gekyk word na die finansiële verknorsing van sommige plaaslike owerhede. Die Minister van Provinsiale en Plaaslike Bestuur, Sydney Mufamadi, het dit duidelik gestel dat die regering nie daardie plaaslike besture wat in 'n finansiële verknorsing is gaan red nie. Die oplossing lê eerder in beter bestuur. Daar moet deeglik navorsing gedoen word oor verskeie aspekte van die finansiering van plaaslike owerhede voordat die reddingsmaatreëls ontwerp en toegepas word (Finansies & Tegniek 1999: 9).

10.2 MOONTLIKE NAVORSING

- Daar was 'n betekenisvolle skuif voor die April 1994 verkiesing, van belastingdeling na inkomstedeling. Was hierdie skuif die korrekte skuif en waarom? Deur na ander lande soos Frankryk wat belastingdelingstelsels het, kan die moontlike verskuiwing ontwerp en toegepas word.
- Moontlike nuwe inkomstebronne kan bedink word deur te gaan kyk na voorbeelde in ander lande.

- Vennootskappe tussen openbare en private instansies behoort nagevors te word deur onder andere na die verskillende modelle te kyk. Wanneer en waar sal watter model geskik wees? Kyk na lande waar sulke vennootskappe reeds suksesvol toegepas is. Watter reëls of wetgewing is nodig.
- Die kwessie van grondbelasting moet ondersoek word om te verseker dat dit wel meriete het en dat meganismes om dit te implementeer ontwerp kan word. Verskillende modelle van toepassing in ander lande moet ondersoek word. Daar moet ondersoek ingestel word om te bepaal of 'n eenvormige stelsel vir die bepaling van grondwaardes vir belastingdoeleindes sal deug asook om vergelykings tussen verskeie regsgebiede moontlik te maak.
- Ondersoek behoort ingestel te word om te bepaal of metropolitaanse- en streeksdiensteheffings moontlik vervang moet word of verbeter moet word deur doeltreffende gebruik en insameling. Die doeltreffendheid kan moontlik verbeter word deur duidelike reëls te maak oor die gebruik van die opbrengs daarvan, dit wil sê of dit slegs vir kapitaaldoeleindes of vir slegs die aanvulling van lopende inkomste sal geld.
- Daar is 'n moontlikheid dat elektrisiteitsvoorsiening na Eskom oorgedra gaan word. Daar is voorstanders van sodanige oordrag want administratiewe kostes van plaaslike owerhede kan so verminder word, terwyl doeltreffendheid verhoog sal word. Die teenstanders voer egter aan dat die vermoë van plaaslike owerhede om kredietbeheer uit te oefen verswak sal word. Die kwessie vereis deeglike ondersoek.
- Daar kan nagevors word of daar werklik 'n verbetering in die finansiële toestand van plaaslike owerhede sal wees met die implementering van die Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Afbakening, 1998 (Wet 27 van 1998),

tesame met die Wetsontwerp op Munisipale Stelsels wat nog aan die Parlement voorgelê moet word.

- Keuses vir die vertikale sowel as die horisontale verdeling van fondse toegeken aan plaaslike owerhede vereis duidelike wetbepalings en ander opdragte. Die totale bedrag toegeken aan plaaslike owerhede kan bepaal word met 'n *ad hoc*-besluite of as 'n blywende gespesifiseerde aandeel van nasionale inkomste. Daar is nog geen aanduiding hoe hierdie aandeel bereken sal word nie. Die Finansiële en Fiskale Kommissie se aanbevelings moet wel in aanmerking geneem word, maar dit kan nie as 'n deurlopende of blywende maatstaf gereken word nie.

LITERATUUR

Adams, P. 1997. "Electrifying Changes." The South Africa Local Government Chronicle, 24 October.

Amptelike dokumente:

- Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996)
- Groenskrif oor plaaslike owerhede, Oktober 1997
- Oorgangswet op Plaaslike Regering, 1993 (Wet 209 van 1993)
- Tweede Wysigingswet op die Oorgangswet op Plaaslike Regering, 1996 (Wet 97 van 1996)
- Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Afbakening, 1998 (Wet 27 van 1998)
- Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Strukture, 1998 (Wet 117 van 1998)
- Wet op Streekdiensterade, 1985 (Wet 109 van 1985)
- Wet op die verdeling van inkomste, 1999 (Wet 30 van 1999)
- Wet op die verdeling van inkomste, 2000 (Wet 16 van 2000)
- Wet op Interregerings- fiskale betrekkinge, 1997 (Wet 97 van 1997)
- Department of Constitutional Development. 1998. The White paper on Local Government. The ministry for Provincial Affairs and Constitutional Development: Pretoria

Cameron, RG and Stone, AB. 1995. Serving the public: A guide for practitioners and students. Pretoria: Van Schaik.

Cloete, JJN. 1997. South African municipal Government and Administration: New Constitutional Dispensation. Pretoria: Van Schaik.

Cloete, JJN. 1999. Onderhoud 29 Oktober 1999.

Cowden, JW. 1969. Homes' Local Government Finance in South Africa. Second Edition. Durban: Butterworth & Co.

Craythorne, DL. 1997. Municipal Administration: A Handbook. Fourth Edition. Kenwyn: Juta & Co, Ltd.

De Beer, J en Lourens, L. 1995. Plaaslike Regering: Die Pad na Demokrasie. Midrand: Educum Uitgewers.

De Klerk, V. 1999. "Plaaslike bestuur: Daar is tog lig." Finansies en Tegniek, 30 Julie 1999.

Department of Constitutional Development. 1999. Guidelines for Private Sector Participation in Municipal Service Delivery. Pretoria: Government Printers.

Department of Finance. 2000. Budget review 2000. Pretoria: Government Printers.

Department of Provincial and Local Government. 2000. Annual Report on the Equitable Share for Local Government for the 1999/2000 Financial year. Pretoria: Government Printers.

De Vaus, DA. 1996. Surveys in Social Research. Fourth edition. London: UCL Press.

Easton, G. 1997. "Local government has been conned into giving up income." The South Africa Local Government Chronicle, 24 October.

Finansies & Tegniek. 1999. "Kommentaar: Nou plaaslike besture se beurt." Finansies en Tegniek, 30 Julie 1999.

Eckstein, O. 1979. Public Finance. Fourth Edition. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.

Franzsen, R. 2000. "Financing Local Government in Metropolitan and Non-metropolitan Areas: Present Status and Future Prospects." From a Tier to a Sphere. Sandton: EISA and Heinemann Publishers.

Franzsen, RCD. 1995. "Intergovernmental Relations with Special Reference to Financial and Fiscal Relations." Seminar Report: Key Issues for a New System of Local Government, 29 - 30 May 1995, University of Pretoria.

Franzsen, RCD & Heyns, CH. 1992. A land tax for the new South Africa? Pretoria: University of Pretoria.

Gildenhuys, JSH. 1997. Introduction to the Management of Public Finance: A South African perspective. Pretoria: J.L. van Schaik Publishers.

Gildenhuys, JSH. 1997. Public Financial Management. Pretoria: Van Schaik.

Gildenhuys, JSH. 1981. Vrede, vryheid en voorspoed: 'n Uitdaging vir munisipale owerhede. Pretoria: HAUM Uitgewery.

Heese K, 1998. Alternative sources of Revenue, Intergovernmental Grants and the Indigent. Paper presented at Worcester, October 1998.

[Http://www.local.gov.za/DCD/policydocs/es/sec1.html](http://www.local.gov.za/DCD/policydocs/es/sec1.html). An Equitable Share of Nationally Raised Revenue for Local Government.

Kapp,CJ. 1998. Municipal Finance: A state of affairs. Paper presented at Worcester, October 1998.

Leedy, PD. 1997. Practical Research: Planning and Design. Sixth edition. Upper Saddle River, N.J.: Prentice-Hall.

Mkaza, TL. 1997. "Equity must be based on a rational framework." The South Africa Local Government Chronicle, 31 October 1997.

Matjila, C. 1998. Opening address. Paper presented at Worcester, October 1998.

Moosa, V. 1997. "Rural areas must involve private sector." The South Africa Local Government Chronicle, 17 October 1997.

Ndlovu, AM. 1991. Functions and services that ought to be provided by the future local authorities. Pretoria: University of South Africa.

Oosthuizen, JJ. November/December 2000. "Message of the Chief Executive/Town Clerk." Muniformum, Volume/Jaargang 28 No 8.

Opperman, L. 1998. Summary of the IMFO Conference, 1998.

Pillay, T. 1998. Local Government Budget: Improving Financial Management to Maximise Delivery. Paper presented at Worcester, October 1998.

Rea, LM & Parker, RA. 1992. Designing and conducting survey research: A Comprehensive Guide. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

South Africa Bureau for Information. 1985. Regional services councils. Pretoria: Government Printers.

Vaz, P. 1997. "A failure to spell out the options." The South Africa Local Government Chronicle, 17 October.

Vorster, P. 2000. "New rating on properties after municipal elections." Muniformum, Volume/Jaargang 28 No 8.

Wêreldspektrum Afrikaanse Woordeboek. 1982. Doornfontein, Johannesburg: Ensiklopedie Afrikana (Edms) Bpk.

Willemse, R. 1998. Legislation Flowing from the White Paper on Local Government. Paper presented at Worcester, October 1998.



BYLAAG

VRAELYS



Dear Head of Finance,

The solvency of a few local authorities in South Africa is said to be in doubt. Local authorities are said to provide 90% of their current income themselves, while the other 10% could be provided by intergovernmental transfers, as part of the equitable share of nationally raised income. The solvency of local governments can be ensured only if they can obtain enough money to perform their functions.

The aim of this questionnaire is to establish the financing ability of local government for study purposes.

Please note the following:

- ❖ Your participation is essential and appreciated. The success of this research relies solely on your honest opinions. This questionnaire is submitted to a limited number of specially selected local government functionaries.
- ❖ The replies to the questionnaire will be anonymous and confidential. Please don't write your name, or any other identifying information, on the questionnaire. If you want to correspond with the researcher, you can contact any one of the undersigned at the address below.
- ❖ There will be no correct or incorrect answers. Only your honest opinions are required.
- ❖ Your first spontaneous reaction will be valid. Do not waste your time deliberating the alternatives. Remember: your personal opinions will be appreciated!
- ❖ Please answer all questions and react to all statements.
- ❖ Please return this questionnaire to the person from whom you received it. If you are in possession of a pre-paid return envelope, please mail it at your earliest convenience.
- ❖ If you have any documentation that could assist the student in her study, it would be appreciated if you could include it with your answer.

Thank you for your assistance.

Prof JJN Cloete
Professor in Public Administration,
Vista University,
Private Bag X641,
PRETORIA
0001

Mrs MS du Rand
M.Com.-student,
P O Box 27771,
SUNNYSIDE
0132

Geagte Hoof van Finansies,

Die kredietwaardigheid van sommige plaaslike owerhede word somtyds betwyfel. Plaaslike owerhede moet tans meer as 90% van hulle inkomste self voorsien, terwyl die ander 10% deur oordragte van ander owerheidsvlakke, as die billike deel van nasionale inkomste, verskaf word. Die kredietwaardigheid van plaaslike owerhede, met 'n meer uitgebreide rol om te speel, kan slegs verbeter word indien plaaslike owerhede oor voldoende fondse beskik om hulle funksies te kan vervul.

Die doel van hierdie vraelys is om vir studiedoeleindes die finansieringsvermoëns van plaaslike owerhede te bepaal.

Let asseblief op die volgende:

- ❖ U samewerking is onontbeerlik en word op prys gestel. Hierdie vraelys is voorgelê aan slegs 'n beperkte aantal uitgesoekte persone, betrokke by plaaslike owerheidsaangeleenthede.
- ❖ Die antwoorde op die vraelys sal anoniem en vertroulik wees. Moet dus nie u naam, of enige ander identifiserende inligting, op die vraelys skryf nie. Indien u persoonlik met die navorser wil korrespondeer, kan u gerus 'n brief na een van die ondergetekendes stuur.
- ❖ Daar word nie na "korrekte" of "foutiewe" antwoorde gesoek nie. Slegs u eerlike mening word gevra.
- ❖ U spontane reaksie op elke vraag of stelling is geldig. Moet dus nie tyd aan die alternatiewe antwoorde bestee nie. Onthou: u persoonlike mening sal opreg op prys gestel word!
- ❖ Beantwoord asseblief al die vrae en reageer op al die stellings.
- ❖ Gee asseblief die ingevulde vraelys terug aan die persoon van wie u dit ontvang het. 'n Antwoordbetaalde koevert, gerig aan die ondergetekende, moet so gou moontlik teruggepos word.
- ❖ Indien u beskik oor dokumentasie wat vir hierdie studie van betekenis mag wees, sal dit op prys gestel word indien u dit saam met u antwoorde aan die student beskikbaar sal stel.

Hartlik dankie vir u samewerking.

Prof JJN Cloete
Professor in Publieke Administrasie,
Vista Universiteit,
Privaatsak X641,
PRETORIA
0001

Mev MS du Rand
M.Com.-student,
Posbus 27771,
SUNNYSIDE
0132



**VRAELYS VIR LEDE VAN DIE PLAASLIKE OWERHEID
QUESTIONNAIRE FOR MEMBERS OF THE LOCAL GOVERNMENT**

Let wel: 1 Die vraelys is in Afrikaans en Engels.
The questionnaire is in Afrikaans and English.

2 U eerlike antwoorde sal waardeer word.
Your honest answers will be appreciated.

3 Beantwoord asseblief AL die vrae/stellings.
Please give an answer to ALL the questions/statements.

**AFDELING A:
SECTION A:**

Voorbeeld vir voltooiing van AFDELING A1:
Example for completing SECTION A1:

Indien u in Pretoria woon, sal u soos volg antwoord:
If you live in Pretoria you will answer as follows:

1	Stad/dorp waar u woon <i>City/town where you live</i>	Kode <i>Code</i>
	Johannesburg <i>Johannesburg</i>	1
	Durban <i>Durban</i>	2
	Kaapstad <i>Capte Town</i>	3
	Pretoria <i>Pretoria</i>	4
	Ander (spesifiseer) <i>Other (specify)</i>	5

**AFDELING A1: ALGEMENE BIOGRAFIESE INLIGTING
SECTION A1: GENERAL BIOGRAPHICAL INFORMATION**

Kruis die toepaslike kode:
Cross the applicable code:

1.1	U ouderdom (in voltooide jare) <i>Your age (in complete years)</i>	Kode <i>Code</i>
	20 - 29	1
	30 - 39	2
	40 - 49	3
	50 - 59	4
	60 - 69	5
	70 - 79	6
	80 - 89	7

1.2	Jare ondervinding in plaaslike owerheidsaangeleenthede <i>Years experience in local government affairs</i>	Kode <i>Code</i>
	0 - 5	1
	6 - 10	2
	11 - 15	3
	16 - 20	4
	21 - 25	5
	26 - 30	6
	30+	7



1.3 Die posisie wat u tans beklee <i>Your present occupation</i>	Kode <i>Code</i>
Stadsklerk <i>Town clerk</i>	1
Stadstesourier <i>Town treasurer</i>	2
Burgemeester <i>Mayor</i>	3
Raadslid <i>Councillor</i>	4
Pensionaris <i>Pensioner</i>	5
Ander (spesifiseer) <i>Other (specify)</i>	6

1.4 U hoogste opvoedkundige kwalifikasie: <i>Your highest educational qualification:</i>	Kode <i>Code</i>
Skool: Graad 11 of laer <i>School: Grade 11 or lower</i>	1
Skool: Graad 12 (st. 10) <i>School: Grade 12 (std. 10)</i>	2
Naskoolse diploma of sertifikaat <i>Post school diploma or certificate</i>	3
Baccalaureus graad <i>Bachelor's degree</i>	4
Honneursgraad <i>Honours degree</i>	5
Magistergraad <i>Master's degree</i>	6
Doktorsgraad <i>Doctor's degree</i>	7
Ander (spesifiseer), byvoorbeeld CA <i>Other (specify) for example CA</i>	8

1.5 Studierigting (kyk 1.6) <i>Field of study (see no. 1.6)</i>	Kode <i>Code</i>
B Admin <i>B Admin</i>	1
Algemeen (bv. naskoolse BA) <i>General (eg. post school BA)</i>	2
Besigheidsbestuur <i>Business management</i>	3
Ingenieurswese <i>Engineering</i>	4
Onderwys <i>Education</i>	5
Rekeningkunde <i>Accounting</i>	6
Regte <i>Law</i>	7
Godsdiens <i>Religion</i>	8
Wetenskap <i>Science</i>	9
Geen studierigting (Slegs 'n algemene skoolkwalifikasie) <i>No field of study (Only a general school qualification)</i>	10
Ander (spesifiseer) <i>Other (specify)</i>	11



AFDELING A2: SPESIFIEKE INLIGTING OOR PLAASLIKE OWERHEID
SECTION A2: SPECIFIC INFORMATION ON THE LOCAL GOVERNMENT

2.1	Aantal persone woonagtig in plaaslike owerheidsgebied <i>Number of citizens of local government area</i>	Kode <i>Code</i>
	Minder as 1 000 <i>Less than 1000</i>	1
	1 000 - 1 999	2
	2 000 - 4 999	3
	5 000 - 7 499	4
	7 500 - 9 900	5
	10 000 - 14 999	6
	15 000 - 24 999	7
	25 000 - 49 999	8
	50 000 - 99 999	9
	100 000 - 499 999	10
	500 000 en meer <i>500 000 and more</i>	11

2.2	In watter provinsie is die plaaslike owerheid geleë <i>In what province are the local government situated</i>	Kode <i>Code</i>
	Gauteng <i>Gauteng</i>	1
	KwaZulu Natal <i>KwaZulu Natal</i>	2
	Mpumalanga <i>Mpumalanga</i>	3
	Noord-Kaap <i>Northern Cape</i>	4
	Noordelike Provinsie <i>Northern province</i>	5
	Noord-Wes <i>North West</i>	6
	Oos-Kaap <i>Eastern Cape</i>	7
	Vrystaat <i>Free State</i>	8
	Wes-Kaap <i>Western Cape</i>	9

2.3	Watter jaarlikse inkomste word in u plaaslike owerheidsgebied aanvaar as die inkomste wat inwoners klassifiseer as onder die broodlyn <i>Which annual income, in your local government area, is the income level that classify citizens as the poorest of the poor</i>	Kode <i>Code</i>
	minder as R820,00 <i>less than R 820,00</i>	1
	minder as R1 200,00 <i>less than R1 200,00</i>	2
	Ander (spesifiseer) <i>Other (specify)</i>	3



2.4	Persentasie van die totale aantal inwoners binne die plaaslike owerheidsgebied met 'n inkomste onder die broodlyn <i>Percentage of the total number of citizens, living in die local government area, being classified as the poorest of the poor</i>	Kode <i>Code</i>
	Minder as 5% <i>Less than 5%</i>	1
	5% - 10%	2
	11% - 20%	3
	21% - 30%	4
	31% - 40%	5
	40% - 50%	6
	Meer as 50% <i>More than 50%</i>	7

2.5	In watter soort gebied is u plaaslike owerheid geleë <i>In what type of area is the local government situated</i>	Kode <i>Code</i>
	Platteland <i>Rural</i>	1
	Stedelik <i>City</i>	2
	Dorp <i>Town</i>	3

2.6	Watter plaaslike owerheidsstruktuur is tans in gebruik by die plaaslike owerheid <i>What type of local government structure is currently in use by your local government</i>	Kode <i>Code</i>
	Metropolitaanse raad met Metropolitaanse Plaaslike rade <i>Metropolitan councils with Metropolitan Local Councils</i>	1
	Distriksrade <i>District councils</i>	2
	Tussentydse plaaslike rade <i>Transitional Local Councils</i>	3
	Plattelandse Rade <i>Rural Councils</i>	4

**AFDELING B:
SECTION B:**

**PERSOONLIKE MENINGS VIR ELK VAN DIE VOLGENDE STELLINGS
PERSONAL OPINIONS FOR EACH OF THE FOLLOWING STATEMENTS**

Gee u mening op 'n 5 punt skaal waar:

- | | |
|---|---|
| 1 | beteken u stem geheel en al nie saam nie |
| 2 | beteken u stem nie saam nie |
| 3 | beteken u is neutraal (U stem nie saam nie, maar verskil ook nie) |
| 4 | beteken u stem saam |
| 5 | beteken u stem geheel en al saam |

Give your opinion on a 5 point scale where:

- | | |
|---|---|
| 1 | means you totally disagree |
| 2 | means you disagree |
| 3 | means you are neutral (don't agree but also do not disagree) |
| 4 | means you agree |
| 5 | means you totally agree |

VOORBEELD:

In watter mate stem u saam dat plaaslike owerhede een van die vlakke van regering is.

Indien u geheel en al met die stelling saamstem, merk 5 soos volg:

EXAMPLE:

To which extent do you agree that local government is one of the government spheres.

If you totally agree with the statement, mark 5 as follows:

Stem geheel en al nie saam nie Totally disagree	1	2	3	4	5	Stem geheel en al saam Totally agree
--	---	---	---	---	---	---



**STELLINGS
STATEMENTS**

- 1 In watter mate stem u saam dat plaaslike owerhede oor voldoende bevoegdheids en magte beskik om belastinge en heffings op te lê om so hulle funksies doeltreffend te verrig.
To which extent do you feel local government has enough power to levy tax and tariffs in order to fulfil their functions effectively.

Stem geheel en al nie saam nie
Totally disagree

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Stem geheel en al saam
Totally agree

- 2 In watter mate stem u saam dat plaaslike owerhede oor voldoende inkomstebronne en begrotingsmagte van hulle eie beskik om hulle uitgebreide rol na behore uit te voer.
To what degree do you agree that local government have enough sources of income as well as budgeting authority to be able to fulfil their extended role.

Stem geheel en al nie saam nie
Totally disagree

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Stem geheel en al saam
Totally agree

- 3 In watter mate stem u saam dat plaaslike owerhede se rol uitgebrei is, dit sluit nou ook die sosiale en ekonomiese ontwikkeling van gemeenskappe binne hulle regsgebied in, wat daartoe bydra dat hulle inkomste behoeftes ook toeneem.
To which extent do you feel that the role of local governments now also includes the social en economic development of the communities within their jurisdiction, that leads to an increase in their income needs.

Stem geheel en al nie saam nie
Totally disagree

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Stem geheel en al saam
Totally agree

- 4 In watter mate stem u saam dat die nuwe stelsel van interdepartementele oordragte, wat in 1999 vir die eerste keer geïnterpreteer is en wat gebaseer is op 'n formule, voordeliger is as die ou stelsel.
To which extent do you agree that the new system of interdepartmental transfers, which is based on a formula, and used in 1999 for the first, time has more advantages than the old system.

Stem geheel en al nie saam nie
Totally disagree

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Stem geheel en al saam
Totally agree

- 5 In watter mate stem u saam dat 'n persoon se maandelikse inkomste 'n goeie aanduiding gee van 'n persoon se welvaart.
To which extent do you agree that the monthly income of a person could be a good indicator of a person's wealth.

Stem geheel en al nie saam nie
Totally disagree

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Stem geheel en al saam
Totally agree

- Watter ander aanduiders kan, volgens u, met vrug aangewend word om die welvaart van 'n persoon te meet?
Which other indicators, according to you, are useful in the determination of the wealth of a person?

- 6 In watter mate is u van mening dat eiendomsbelasting as bron van inkomste vir plaaslike owerhede ten volle benut word?
To what degree are you of the meaning that property taxation as source of income for local government is utilized fully.

Stem geheel en al nie saam nie
Totally disagree

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Stem geheel en al saam
Totally agree

- 7 In watter mate stem u saam dat kruissubsidiëring, dit is waar persone wat in hoë inkomstegroepe val swaarder belas word en die fondse dan aangewend word in gebiede waar inwoners uit laer inkomstegroepe woon, veral by eiendomsbelasting as inkomstebron toegepas kan word.
To which extent do you agree that cross subsidising, higher income from higher income groups being used in areas where people from lower income groups live, could be implemented especially where property taxation is used as source of income.

Stem geheel en al nie saam nie
Totally disagree

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Stem geheel en al saam
Totally agree



- 8 In watter mate stem u saam dat die eiendomsbelastingbasis verder uitgebrei kan word deur gebiede te belas wat tans nie in die belastingnetwerk ingebring is nie.
To which extent do you agree that the property tax base could be extended by including in the tax network areas that were not taxed previously.

Stem geheel en al nie saam nie
Totally disagree

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Stem geheel en al saam
Totally agree

- 9 In watter mate stem u saam dat dit in belang van regverdigheid is dat grondbelasting op landbougrond ingestel moet word.
To which extent do you agree that it is fair that farmland should be subject to property tax.

Stem geheel en al nie saam nie
Totally disagree

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Stem geheel en al saam
Totally agree

- 10 In watter mate stem u saam dat 'n duidelike beleid en prosedures ontwikkel is deur u plaaslike owerheid wat betref volle of gedeeltelike toegewings aan inwoners wat werklik te arm is om eiendomsbelasting te betaal.
To which extent do you agree that a clear policy and procedures are in place by your local authority for full or partial conceccions to residents which are to poor to pay property taxation.

Stem geheel en al nie saam nie
Totally disagree

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Stem geheel en al saam
Totally agree

- 11 In watter mate stem u saam dat elke plaaslike owerheid die reg moet hê om besluite te neem wat betref die aard van die eiendomsbelasting vir sy regsgebied om sy unieke omstandighede en plaaslike ekonomiese doelwitte te weerspieël.
To which extent do you feel that each local government must have the right to decide on the nature of the property taxation to be used in its area of jurisdiction so to suit its own uniqueness and local economic goals.

Stem geheel en al nie saam nie
Totally disagree

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Stem geheel en al saam
Totally agree

- 12 In watter mate stem u saam dat 'n algemene eenvormige eiendomsbelasting op alle eiendomme realities is.
To which extent do you agree that a uniform property tax on all properties will be realistic.

Stem geheel en al nie saam nie
Totally disagree

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Stem geheel en al saam
Totally agree

- 13 In watter mate stem u saam dat 'n enkelvoudige vaste tarief gebruik kan word vir gebiede wat nie voorheen in die belastingnetwerk ingesluit is nie, al is die waardasie van die eiendom laer as die werklike waarde.
To which extent do you agree that a single rate can be implemented in areas that were not taxed previously, even if the valuation will be lower than the true value of the property.

Stem geheel en al nie saam nie
Totally disagree

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Stem geheel en al saam
Totally agree

- 14 In watter mate stem u saam dat grond en verbeteringe teen dieselfde koers belas moet word.
To which extent do you agree that land as well as improvements should be taxed at the same rate.

Stem geheel en al nie saam nie
Totally disagree

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Stem geheel en al saam
Totally agree

- 15 In watter mate stem u saam dat die eiendomsbelastingkoers wat gehef word gebaseer moet wees op die markwaarde van eiendom.
To which extent do you agree that the rate that should be levied on property, should be based on the market value of the property.

Stem geheel en al nie saam nie
Totally disagree

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Stem geheel en al saam
Totally agree



- 16 In watter mate stem u saam dat die eiendomsbelastingkoers wat gehef word op grond gebaseer moet wees op die markwaarde van die grond.
To which extent do you agree that the rate that should be levied on land, should be based on the market value of the land.

Stem geheel en al nie saam nie
Totally disagree

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Stem geheel en al saam
Totally agree

- 17 In watter mate stem u saam dat die huidige stelsel van eiendomswaardasies vir eiendomsbelastingdoeleindes te moeilik vir die publiek is om te verstaan.
To which extent do you agree that the current system of property valuation for property taxation purposes too complicated is for the public.

Stem geheel en al nie saam nie
Totally disagree

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Stem geheel en al saam
Totally agree

- 18 In watter mate stem u saam dat grond en eiendomme gereeld geherwaardeer moet word vir eiendomsbelastingdoeleindes.
To which extent do you agree that land as well as property should be revalued regularly for property tax purposes.

Stem geheel en al nie saam nie
Totally disagree

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Stem geheel en al saam
Totally agree

- 19 In watter mate stem u saam dat dieselfde herwaardasietydperk moet geld vir grond en eiendomme.
To which extent do you agree that the period for the valuation of land and property should be the same.

Stem geheel en al nie saam nie
Totally disagree

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Stem geheel en al saam
Totally agree

- Watter tydperk sal u graag wil sien as die aanvaarbare tydperk waarop grond en eiendomme geherwaardeer moet word?
What period will be acceptable for you for the revaluation of property and land?

- 20 In watter mate stem u saam dat 'n standaardgrondslag, wat nasionaal geld, vir die datum waarop eiendomme herwaardeer word ingestel moet word.
To which extent do you agree that a fixed date, which is nationally acceptable, on which property should be revalued should be implemented.

Stem geheel en al nie saam nie
Totally disagree

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Stem geheel en al saam
Totally agree

- 21 In watter mate stem u saam dat die waardasies sowel as die herwaardasies van grond en eiendomme gedoen moet word deur 'n onafhanklike waardeerder.
To which extent do you agree that the valuation as well as the revaluation of land and property should be done by an independent valuator.

Stem geheel en al nie saam nie
Totally disagree

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Stem geheel en al saam
Totally agree

- Wie sou u graag wou hê moet die waardasies hanteer?
Who should do the valuations?



22 In watter mate stem u saam dat dit regverdig is dat inwoners wat wel betaal moet betaal vir dienste wat ander persone ontvang, maar wat nie bereid is om daarvoor te betaal nie (uitgesluit persone wat werklik te arm is om te betaal).
To which extent do you agree that it is fair that the residents who indeed pay should pay for services received by other residents who do not pay for the services they receive (excluding residents that are too poor to pay for services).

Stem geheel en al nie saam nie
Totally disagree

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Stem geheel en al saam
Totally agree

23 In watter mate stem u saam dat 'n nasionale tarief ingestel moet word wat betref die vasstelling van pryse vir elektrisiteit- en watervoorsiening.
To which extent do you agree that a national system for tariffs should be in place for the pricing of electricity as well as water provision.

Stem geheel en al nie saam nie
Totally disagree

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Stem geheel en al saam
Totally agree

24 In watter mate stem u saam dat persone wat nie vir dienste ontvang betaal nie voor die hof gedaag moet word.
To which extent do you agree that residents that do not pay for services rendered must be taken to court.

Stem geheel en al nie saam nie
Totally disagree

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Stem geheel en al saam
Totally agree

25 In watter mate stem u saam dat die uitkontraktering van elektrisiteit- en watervoorsiening betekenisvol tot die oplossing van die finansiële moeilikhede van plaaslike owerhede kan bydra.
To which extent do you agree that the outsourcing of provision for electricity and water can lead to a better financial position in local government.

Stem geheel en al nie saam nie
Totally disagree

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Stem geheel en al saam
Totally agree

26 In watter mate stem u saam dat administratiewe kostes asook slegte skulde van plaaslike owerhede kan afneem indien elektrisiteitsvoorsiening deur ESKOM alleen hanteer word.
To which extent do you agree that if ESKOM should undertake the provision of electricity it could lead to a decrease in administrative costs and bad debts.

Stem geheel en al nie saam nie
Totally disagree

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Stem geheel en al saam
Totally agree

27 In watter mate stem u saam dat indien ESKOM die voorsiening van elektrisiteit alleen hanteer, 'n plaaslike verkoopsbelasting op die verkope van elektrisiteit die inkomste (wins uit verkope) uit elektrisiteitsverkope doeltreffend kan vervang.
To which extent do you agree that if the provision of electricity is handled by ESKOM, the profit on the sale of electricity could be replaced by a local sales tax on electricity.

Stem geheel en al nie saam nie
Totally disagree

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Stem geheel en al saam
Totally agree

28 In watter mate stem u saam dat die huidige maatreëls wat u plaaslike owerheid ingestel het om inwoners aan te moedig om hulle agterstallige rekeninge sowel as hulle huidige rekeninge te betaal, bydra tot 'n positiewe gesindheid ten opsigte van betaling vir dienste gelewer.
To which extent do you agree that the present measures taken by the local government to encourage the payment of accounts as well as overdue accounts lead towards a positive attitude concerning the payment of accounts.

Stem geheel en al nie saam nie
Totally disagree

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Stem geheel en al saam
Totally agree

29 In watter mate stem u saam dat die toegewings of hulpverlening aan arm mense op 'n oop en gereelde wyse in die begroting en in die plaaslike media van u plaaslike owerheidsgebied aangedui word.
To which extent do you agree that the concessions or assistance for poor residents are described regularly in the budget and local media for your local authority.

Stem geheel en al nie saam nie
Totally disagree

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Stem geheel en al saam
Totally agree



30 In watter mate stem u saam dat metropolitaanse en distriksrade nie meer enige bestaansreg het in die proses van herstruktuering en -afbakening van plaaslike owerhede nie.

To which extent do you agree that Metropolitan and District Councils have no right of existence in the new process of restructuring and demarcation of local government.

Stem geheel en al nie saam nie Totally disagree	1	2	3	4	5	Stem geheel en al saam Totally agree
--	---	---	---	---	---	---

31 In watter mate stem u saam dat daar regverdiging is vir die Katz-kommissie se aanspraak dat die streeksdiensteheffing en streeksvestigingsheffings probleme mag ondervind omdat dit onkonstitusioneel is.

To which extent do you feel that there is justification for the claim of the Katz Commission that the regional services levy and regional establishment levy could lead to problems because they are unconstitutional.

Stem geheel en al nie saam nie Totally disagree	1	2	3	4	5	Stem geheel en al saam Totally agree
--	---	---	---	---	---	---

32 In watter mate stem u saam dat plaaslike owerhede die streeksdiensteheffings en streeksvestigingsheffings as inkomstebron sal kan oorneem.

To which extent do you agree that local government will be able to take over the regional services levy and the regional establishment levy as sources of income.

Stem geheel en al nie saam nie Totally disagree	1	2	3	4	5	Stem geheel en al saam Totally agree
--	---	---	---	---	---	---

33 In watter mate stem u saam dat die streeksvestigingsheffing en streeksdiensteheffing onderworpe moet wees aan nasionale beheer en tot lae vlakke beperk word.

To which extent do you agree that the regional services levy and the regional establishment levy must be subject to national control and must be limited to low levels.

Stem geheel en al nie saam nie Totally disagree	1	2	3	4	5	Stem geheel en al saam Totally agree
--	---	---	---	---	---	---

34 In watter mate stem u saam dat die administratiewe kostes verbonde aan die insameling van die streeksvestigingsheffing en streeksdiensteheffing verlaag kan word as dit deur die nasionale insamelingsagent soos SARS ingesamel word.

To which extent do you agree that the administrative costs of collecting the regional services levy and the regional establishment levy could be minimised if they are collected by a collecting agency like the SARS.

Stem geheel en al nie saam nie Totally disagree	1	2	3	4	5	Stem geheel en al saam Totally agree
--	---	---	---	---	---	---

35 In watter mate stem u saam dat die ontduiking van die streeksvestigingsheffing en streeksdiensteheffing verminder kan word indien die heffings deur 'n nasionale insamelingsagent soos SARS ingesamel word.

To which extent do you agree that the evasion of the regional services levy and the regional establishment levy could be minimised if collected by a collecting agency like the SARS.

Stem geheel en al nie saam nie Totally disagree	1	2	3	4	5	Stem geheel en al saam Totally agree
--	---	---	---	---	---	---

36 In watter mate stem u saam dat die brandstofheffing plaaslike owerhede toekom omdat hulle verantwoordelik is vir die instandhouding van paaie.

To which extent do you agree that the fuel levy should be assigned to local authorities because the maintenance of roads is their responsibility.

Stem geheel en al nie saam nie Totally disagree	1	2	3	4	5	Stem geheel en al saam Totally agree
--	---	---	---	---	---	---

37 In watter mate stem u saam dat die nasionale regering duidelike riglyne moet stel om 'n sterk en innoverende sekondêre mark vir lang- en korttermyn munisipale skuldbriewe te ontwikkel.

To which extent do you agree that the national government should give clear guidelines to develop a strong and innovative secondary market for long and short term municipal obligations.

Stem geheel en al nie saam nie Totally disagree	1	2	3	4	5	Stem geheel en al saam Totally agree
--	---	---	---	---	---	---



38 In watter mate stem u saam dat oorbruggingskrediet soos oortrokke bankfasiliteite vir die finansiering van lopende uitgawes maklik bekom kan word by banke of ander private finansieringsinstellings.
To which extent do you agree that bridging credit like overdraft facilities for the financing of current expenses can be obtained easily from banks and other private financing institutions.

Stem geheel en al nie saam nie
Totally disagree

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Stem geheel en al saam
Totally agree

39 In watter mate stem u saam dat plaaslike owerhede lenings moet kan aangaan wat in 'n buitelandse geldeenheid uitgedruk is.
To which extent do you agree that a local government should be able to apply for loans expressed in foreign exchange.

Stem geheel en al nie saam nie
Totally disagree

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Stem geheel en al saam
Totally agree

40 In watter mate stem u saam dat die samewerking tussen die openbare sektor en die privaatsektor van uiterste belang is vir die optimale uitvoering van plaaslike owerhede se funksies, veral waar die inkomste van plaaslike owerhede te kort skiet.
To which extent do you agree that the partnerships between the public sector and the private sector are necessary for the optimal performance of the functions of local government especially where local governments do not have enough income.

Stem geheel en al nie saam nie
Totally disagree

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Stem geheel en al saam
Totally agree

41 In watter mate stem u saam dat beter kwaliteit dienste gelewer kan word indien die openbare sektor en die privaatsektor saamwerk.
To which extent do you agree that a better quality service could be rendered if the public sector and the private sector work in partnership.

Stem geheel en al nie saam nie
Totally disagree

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Stem geheel en al saam
Totally agree

42 In watter mate stem u saam dat die uitgawes van plaaslike owerhede eers bepaal word en inkomstes dan daarby aangepas word vir begrotingsdoeleindes.
To which extent do you agree that for budgetary purposes the expenses is determined and the income is then adjusted to the amount needed.

Stem geheel en al nie saam nie
Totally disagree

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Stem geheel en al saam
Totally agree

43 In watter mate stem u saam dat daar geen ander bronne van inkomste is wat nog deur plaaslike owerhede benut kan word nie.
To which extent do you agree that there are no other sources of income which could be utilised by local government.

Stem geheel en al nie saam nie
Totally disagree

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Stem geheel en al saam
Totally agree

Indien u meen daar is bronne van inkomste wat nog deur plaaslike owerhede benut kan word om hulle inkomstes aan te vul. Noem hierdie bronne.
If you are of the opinion that there is some sources of income that could still be utilised by local government to increase their income. Name these sources.

44 In watter mate stem u saam dat die nuwe indeling van grense wel positief daartoe sal bydra om die finansiële posisie van plaaslike owerhede te verbeter.
To which extent do you agree that the new borders for local governments will lead to an improvement in the financial position of local governments.

Stem geheel en al nie saam nie
Totally disagree

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Stem geheel en al saam
Totally agree



45

In watter mate stem u saam dat die totale belastinglas van elke inwoner van 'n plaaslike owerheid in ag geneem word by die vasstelling van die verskillende tariewe en koerse.

To which extent do you agree that the total tax burden of each resident is taken into consideration when different tariffs and rates are determined.

Stem geheel en al nie saam nie
Totally disagree

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Stem geheel en al saam
Totally agree

AFDELING C
SECTION C

U persoonlike mening by die beantwoording van die volgende vrae sal opreg waardeer word.

Your personal opinions will be appreciated when answering the following questions.

- 1 Watter toegewings word gemaak aan persone wat te arm is om vir dienste wat gelewer word te betaal.
Which concessions are made to those person that is not able to pay for the services that have been delivered to them.

- 2 Watter aansporings kan gebruik word om persone wat nie hulle rekeninge betaal nie, aan te moedig om dit te betaal.
Which incentives can be used to encourage people to pay their accounts regularly.
