

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ УКРАИНЫ

Киевский государственный экономический
университет

На правах рукописи

Косипа

КОСИПА Самуэль Кофи

МЕСТНЫЕ ФИНАНСЫ РЕСПУБЛИКИ ГАНА

Специальность 08.04.02 - государственные
финансы и налоги

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Киев - 1995



00778505 (W)

Диссертация является рукописью.

Работа выполнена на кафедре финансов Киевского государственного экономического университета.

Научный руководитель - Заслуженный деятель науки Украины, доктор экономических наук, профессор **Федосов В.М.**

Официальные оппоненты: - доктор экономических наук, профессор **Климко Г.Н.**,
- кандидат экономических наук, доцент **Нам Г.Г.**

Ведущая организация: Институт мировой экономики и международных отношений НАН Украины.

Защита состоится "24" 02 1995 г. в 14 часов на заседании специализированного ученого совета Д.01.53.03 при Киевском государственном экономическом университете по адресу : 252057, г.Киев, пр.Победы, 54/1, ауд. 214.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке экономического университета.

Автореферат разослан "20" 07 1995 г.

Ученый секретарь
специализированного
ученого совета

В.М. Опарин

ЛНБ ім. В. Стефаника
АН України

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность проблемы. Республика Гана после завоевания политической независимости взяла курс на преобразования в финансово-кредитной сфере и создание независимой экономики. Существенной стороной этого процесса является повышенное внимание к вопросам регионального развития. Усиление территориальных подходов к управлению экономикой и финансами стало объективной основой для повышения роли местных органов власти в развитии регионов. В настоящее время они выполняют значительную часть функций государства по оказанию широкого спектра социально-экономических услуг. Речь идет прежде всего об организации и финансировании социальной и экономической инфраструктуры - образования, здравоохранения и социального обеспечения, энерго- и водоснабжения, транспорта и других важных звеньев городского и коммунального хозяйства, - в эффективном функционировании которой особенно нуждается население. В своей деятельности местная администрация сталкивается с целым комплексом сложных проблем, обусловленных, в первую очередь, значительным дефицитом финансовых ресурсов. Все это, с одной стороны, резко повышает роль и значение местных финансов, с помощью которых финансируется значительная часть общественного потребления и местной инфраструктуры. С другой, делает настоятельно необходимым совершенствование и укрепление финансовой базы местных органов власти и управления.

Таким образом, дальнейшее экономическое и социальное развитие Ганы, сложные проблемы, стоящие сегодня перед государством, невозможно представить без достаточно широкого и глубокого исследования местных финансов. В то же время вопросы форми-

рования и использования местных финансов, их укрепления до сего времени научно не разработаны как в теоретическом, так и в чисто прагматическом аспектах. Актуальность, научно-теоретическая и практическая значимость данной проблемы, ее недостаточная изученность обусловили выбор темы диссертационной работы. В ходе исследования намечено выявить пути укрепления доходной базы местных финансов, более эффективного управления ими, разработать мероприятия по рациональному использованию финансовых ресурсов.

Предметом исследования выступают денежные отношения, возникающие в процессе движения централизованных и децентрализованных фондов финансовых ресурсов, их формирования и использования на региональном уровне, связанные с осуществлением местными органами власти и управления присущих им функций.

Объектом исследования являются централизованные и децентрализованные фонды финансовых ресурсов, формируемые и используемые на региональном уровне Аккры, Течиман и Пандо в процессе функционирования местных финансов. Аккра, Течиман и Пандо представляют три уровня местных органов власти - метрополитет, муниципалитет и округ. На их долю приходится 10% населения страны. Метрополитет Аккра - столица государства, крупный административный и финансово-промышленный центр, в котором проживает свыше 1.3 млн. человек. Главными финансовыми источниками развития являются местные налоги и сборы, а также различные формы субсидий из центрального бюджета. Муниципалитет Течиман насчитывает около 160 тыс. жителей, экономика носит аграрный характер, развито ремесло, мелкое предпринимательство и земледелие. Местные налоги, сборы и особенно субсидии из центрального бюджета - основные финансовые статьи доходов.

Пандо - округ, один из самых бедных регионов страны, основа экономики - ремесло и земледелие, финансовые возможности в значительной мере зависят от субсидий из центрального бюджета.

Теоретической и методологической основой диссертационной работы является метод теоретико-эмпирического исследования, который включает анализ и синтез, историко-логическую аргументацию, сравнительные характеристики финансово-экономических процессов и явлений, применение графических методов исследования. Автор использовал диалектический метод познания, который дал возможность исследовать проблемы местных финансов Ганы в диалектическом развитии, тесной взаимосвязи и взаимообусловленности с другими финансовыми категориями, экономическими и социальными процессами, происходящими в сфере экономики и финансов.

В работе над диссертацией соискатель опирался на исследования ганских и зарубежных авторов по проблемам финансов. Были проанализированы работы экономистов Ганы: Аджей А.К., Аий Р.А., Амоако А.Б., Идачаба Ф.С., Лартей Д.К., Ману Д.Э., Насеem А.К., Нсарко Ж.К., Овусу-Анса К.А., Эвуси С.К., Эмиль Д.А. и др. Изучены работы экономистов Украины и других стран СНГ: Болдырева Б.Г., Былиняка С.А., Динкевича А.И., Жолобова В.Н., Климко Г.Н., Кистерского Л.Л., Осипова Ю.М., Савчука В.С., Солодовникова В.С., Солюса Г.П., Степаненко В.А., Суторминой В.Н., Федосова В.М. и др. Использованы также работы: Бьюкенена Дж., Гэлбрейта Д., Гропелли А., Кейнса Дж., Киндлебергера Ч., Самуэльсона П., Тинбергена Г. и др.

Информационной базой диссертационной работы явились материалы центральных и местных бюджетов, отчетов, периодических изданий и другая информация местных органов власти и управле-

ния, внебюджетных фондов, финансовых и статистических ведомств, официальные публикации законодательных и исполнительных органов власти Ганы, справочная и статистическая литература, годовые отчеты и периодические издания Министерства финансов, Центрального банка Ганы, МВФ и других международных организаций. Анализ основных финансовых показателей проведен за последние 10 лет.

Цель и задачи работы состоят в исследовании основных закономерностей, тенденций и специфических особенностей развития местных финансов Ганы, их состава, структуры и разработке ряда практических рекомендаций по их укреплению. В соответствии с поставленной целью были определены **задачи** диссертационного исследования. Основными из них являются:

- определение места и роли местных финансов в финансовой системе, раскрытие их сущности и значения в экономическом и социальном развитии;

- анализ основ функционирования местных финансов, выявление основных тенденций их развития и эволюции;

- исследование основных проблем формирования и использования доходной базы местных органов власти, состава и структуры их доходов, расходов и важнейших тенденций развития; разработка предложений по укреплению финансовой базы местных органов власти и рациональному использованию их доходов;

- анализ и оценка эффективности управления местными финансами, работы местной финансовой администрации и разработка рекомендаций по их улучшению.

Научная новизна работы. В экономической литературе Ганы полностью отсутствуют специальные исследования на уровне диссертационных, монографических работ и периодических изданий,

посвященные местным финансам страны. В диссертации впервые в научной экономической литературе Ганы предпринята попытка специального, комплексного исследования местных финансов, их роли в социально-экономическом развитии. Основные положения, составляющие научную новизну, сводятся к следующему:

- показаны место и роль местных финансов в финансовой системе Ганы, раскрыты их сущность и значение в экономическом и социальном развитии страны;

- рассмотрены основы и специфика функционирования местных финансов, вскрыты причинно-следственные связи и зависимости развития местных финансов и системы государственных финансов в целом;

- выявлены основные тенденции эволюции и развития местных финансов, приоритетные направления их укрепления;

- проанализирован состав доходов и расходов местных органов власти, разработаны предложения по более эффективному формированию и рациональному использованию местных финансов;

- впервые в экономической литературе Ганы исследуются вопросы функционирования внебюджетных фондов как составного структурного звена местных финансов;

- обоснована необходимость и показаны основные направления совершенствования финансово-бюджетного планирования на региональном уровне;

- дан критический анализ организационного финансового менеджмента на региональном уровне и внесены предложения по повышению эффективности работы местной финансовой администрации.

Практическая значимость и апробация работы. Основные положения исследования имеют определенное теоретическое значение для дальнейшего развития финансовой науки Ганы. Они дают кон-

кретное представление о проблемах и особенностях функционирования и развития местных финансов. Важнейшие результаты, теоретические положения, сформулированные в диссертации, могут быть использованы в процессе преподавания отдельных финансовых дисциплин в высших учебных заведениях Ганы и Украины. Материалы данной работы, ее выводы и обобщения, большой фактологический и статистический материал представляют интерес для научных работников, исследующих проблемы организации, функционирования и эволюции финансовых систем стран мира. Отдельные предложения представляют практический интерес для местной администрации и Министерства финансов Ганы, могут быть использованы в их деятельности. Основные положения диссертации прошли апробацию в виде 2-х публикаций и 2-х докладов на теоретической конференции в Киевском государственном экономическом университете (Киев, 1993 г.) и научно-практической конференции в Министерстве управления местными органами власти Ганы (Аккра, 1993 г.). Материалы диссертационной работы использованы в учебном процессе в Киевском государственном экономическом университете в курсе "Финансовые системы стран мира".

Общая направленность и логика исследования определили следующую структуру диссертационной работы, которая состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованной литературы.

Введение

Глава 1. Местные финансы в системе государственных финансов Ганы

- 1.1. Общая характеристика государственных финансов
- 1.2. Сущность и значение местных финансов

Глава 2. Формирование и использование местных финансов Ганы

- 2.1. Состав и структура бюджетных доходов
 - 2.2. Состав и структура бюджетных расходов
 - 2.3. Внебюджетные фонды
- Глава 3. **Управление местными финансами Ганы**
- 3.1. Местные органы власти и финансовая администрация
 - 3.2. Организация финансовой работы

Заключение

Список использованной литературы.

Во введении определены предмет и объект исследования, сформулированы цели и задачи работы. В первой главе диссертации показаны место и значение местных финансов в финансовой системе Ганы, их сущность и роль в экономическом и социальном развитии страны. Во второй - проанализированы особенности формирования и использования местных финансов, состав и структура доходов и расходов региональных органов власти, дана аналитическая оценка состояния их финансовой базы. В третьей - рассмотрены организационные основы управления местными финансами и работы финансовой администрации. В заключении диссертации содержатся основные выводы из проведенного исследования, даны конкретные предложения по укреплению местных финансов.

II. СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

В соответствии с поставленными задачами в диссертационной работе исследованы три группы проблем.

Первая группа проблем связана с раскрытием экономической природы местных финансов, их места в системе государственных финансов и роли в экономическом и социальном развитии Ганы.

В диссертации на значительном фактическом материале показано, что местные финансы - одно из важнейших структурных звеньев государственных финансов Ганы. Соискатель считает, что они имеют одинаковую экономическую природу, но при этом местные финансы - как понятие категориальное, - в свою очередь обладают своей внутренней структурой, специфическими особенностями и характеристиками. С точки зрения внутренней структуры, местные финансы Ганы включают в себя такие основные финансовые звенья как местные бюджеты, внебюджетные фонды и финансы хозяйственных единиц, находящихся в собственности местных органов власти.

Особое значение диссертант уделяет роли и значению местных финансов, как важному составному, структурному элементу государственных финансов, в экономическом и социальном развитии страны. Он приходит к выводу, что повышение роли местных финансов является объективной тенденцией. Эта тенденция, по его мнению, обусловлена: во-первых, ростом производительных сил, усложнением экономической и социальной жизни, развитием государственных функций; во-вторых, необходимостью финансирования все большей части общественного потребления и экономической инфраструктуры на региональном уровне; в-третьих, объективными процессами определенной децентрализации экономики, финансов и управления.

В работе обстоятельно аргументируется тезис, что местные финансы служат материальной основой регионального развития, расширения на местном уровне необходимой экономической и социальной инфраструктуры. Они способствуют сокращению разрыва в социально-экономическом развитии разных регионов страны. Местные финансы играют особо важную роль в развитии аграрных регионов, в решении задач, связанных с воспроизводством рабочей

силы, созданием новых рабочих мест, что в определенной мере смягчает проблему безработицы. Образование и здравоохранение, жилищное строительство и социальное страхование, местное хозяйство и охрана окружающей среды - все это также входит в сферу интересов местной администрации, а значит, и в сферу функционирования местных финансов.

Вторая группа проблем, рассмотренных в диссертации, охватывает вопросы формирования и использования местных финансов. Диссертант приходит к выводу, что их характерной чертой является слабая доходная база и нерациональное ее использование. Главное внимание он сосредоточил на анализе местных бюджетов и внебюджетных фондов. По административному устройству и уровню экономического потенциала местные бюджеты (основное звено местных финансов) делятся на бюджеты метрополитетов, муниципалитетов и округов. В работе детально анализируется финансовое состояние каждого из этих уровней. В зависимости от уровня экономического развития и численности населения, местные административные единицы делятся на четыре категории - А, В, С, D. Соответственно, ставки налогов и сборов уменьшаются от категории А до категории D. Это сделано для более пропорционального и справедливого распределения налогового бремени между отдельными регионами. Данный вопрос подробно рассмотрен в диссертации.

В диссертации сделан подробный анализ основных позиций доходов местных бюджетов, состоящих из налоговых (включая местные налоги, местные сборы, часть общегосударственного налога на инвестиции) и неналоговых доходов. Последние включают доходы от выдачи лицензий и патентов, от местного хозяйства, арендную плату, а также субсидии из центрального бюджета и прочие доходы. В составе доходов практически отсутствуют займы. В основном,

кредитные ресурсы поступают в распоряжение местных органов власти через механизм функционирования внебюджетных фондов. Состав и структура доходов анализируемых местных регионов характеризуются следующими показателями (табл. 1).

Как свидетельствуют данные официальной статистики, наш анализ, доходы по всем бюджетам имеют тенденцию к росту. Доходы Аккры за 1985-1994 г. увеличились в 17 раз (с 88,5 млн. седи в 1985 г. до 1508,8 млн. седи в 1994 г.), Течиман - в 9 раз (с 20,1 млн. седи в 1985 г. до 191,5 млн. седи в 1994 г.), Пандо в 20 раз (с 3,6 млн. седи в 1985 г. до 74,4 млн. седи в 1994 г.). Дифференциация в объемах доходов местных бюджетов от метрополитета до округа объясняется значительным разрывом в уровнях экономического развития (а, следовательно, и потенциала) регионов. Следует отметить, что общий рост доходов всех уровней местных бюджетов, в том числе всех их источников (и особенно резкое увеличение поступлений за счет субсидий), в значительной мере объясняется тем, что в целях укрепления местных финансов правительство закрепило в последние годы за региональными органами власти дополнительные источники доходов и оказывает им большую финансовую помощь. Кроме того, местная налоговая администрация постепенно повышает уровень своей работы.

В работе показано, что финансирование социально-экономического развития на региональном микроуровне осуществляется, главным образом, через механизм функционирования местных бюджетов. Структура расходов местных бюджетов, в значительной мере, определяется функциями местных органов власти, которые возложены на них или конституцией, или другими законами. За счет средств местных бюджетов финансируется довольно солидная часть расходов на полицию, суд, прокуратуру. Значительная доля

Состав и структура доходов
бюджетов Аккра, Течиман и Пандо за 1985 - 1994 гг.

Таблица 1

Регионы	Административные единицы											
	Метрополитет Аккра				Муниципалитет Течиман				Округ Пандо			
Годы	1985 г.		1994 г.*		1985 г.		1994 г.*		1985 г.		1994 г.*	
	млн. седи	%	млн. седи	%	млн. седи	%	млн. седи	%	млн. седи	%	млн. седи	%
Доходы												
1. Налоги и сборы	62.20	70.3	535.3	35.6	14.40	71.7	133.7	69.8	2.90	80.6	23.20	31.1
в т.ч.:												
- местные налоги	28.50	32.2	313.2	20.8	0.70	3.5	22.00	11.4	0.30	8.4	3.80	5.1
- местные сборы	33.20	37.5	216.8	14.5	13.50	67.2	111.0	58.0	2.50	69.4	19.30	25.9
- налог на инвестиции	0.50	0.6	5.25	0.3	0.20	1.0	0.70	0.4	0.10	2.8	0.10	0.1
2. Неналоговые	25.60	28.9	589.8	39.0	1.10	5.5	16.60	8.7	0.50	13.9	26.70	35.9
в т.ч.:												
- доходы от лицензий	11.40	12.9	214.9	14.1	0.6	3.0	13.0	6.8	0.30	8.3	4.20	5.6
- доходы от местного хозяйства	14.10	15.9	369.4	24.5	0.30	1.5	0.60	0.3	0.10	2.8	13.50	18.1
- арендная плата	0.10	0.1	5.50	0.4	0.20	1.0	3.00	1.6	0.10	2.8	9.00	12.2
3. Субсидии из центрального бюджета	0.60	0.7	383.2	25.4	4.60	22.9	41.20	21.5	0.10	2.8	23.90	32.2
4. Прочие	0.10	0.1	0.5	-	-	-	-	-	0.10	2.8	0.60	0.8
ВСЕГО	88.50	100	1508.8	100	20.10	100	191.5	100	3.60	100	74.40	100

* Наша оценка

Рассчитано по данным: Annual Budget Reports on Local Government Finance

государственных расходов, связанная с экономическими и социальными функциями, возложена на местные бюджеты. За их счет финансируется также часть расходов, связанная с общенациональными потребностями и региональной политикой.

Расходы местных бюджетов подразделяются на две группы - текущие и капитальные. К первой группе относятся расходы, связанные с текущей деятельностью местной администрации: административные, социальные, на местное хозяйство, включая городской транспорт, водопровод и т.п. Ко второй группе относятся расходы, связанные с реконструкцией, модернизацией и строительством объектов местной экономической и социальной инфраструктуры - школ, профессионально-технических училищ, поликлиник, больниц, жилых домов, дорожного хозяйства и др., а также с покупкой земли под застройку этих объектов. При сравнительном анализе расходов государственного и местных бюджетов наблюдается отчетливая тенденция более высокой доли капитальных расходов и ее роста в местных бюджетах по сравнению с центральным бюджетом. По нашим расчетам, в Гане на капитальные затраты приходится в среднем за 1985 - 1994 гг. 31% расходов местных бюджетов и лишь 12% расходов государственного бюджета.

Состав и структуру расходов анализируемых нами местных бюджетов характеризуют данные *табл. 2*. Они свидетельствуют о том, что расходы бюджетов всех уровней имеют четко выраженную тенденцию к увеличению. Расходы Аккры возросли в 41 раз (с 78,7 млн. седи в 1985 г. до 3230,38 млн. седи в 1994 г.), Течиман - в 11 раз (с 18,3 млн. седи в 1985 г. до 197,68 млн. седи в 1994 г.), Пандо - в 22 раза (с 3,2 млн. седи в 1985 г. до 70,18 млн. седи в 1994 г.). Бюджет Аккры сводится с постоянным бюджетным дефицитом. Местные власти Течиман и Пандо, несмотря на то, что не

Состав и структура расходов
бюджетов Аккра, Течиман и Пандо за 1985 - 1994 гг.

Таблица 2

Регионы	Административные единицы											
	Метрополитен Аккра				Муниципалитет Течиман				Округ Пандо			
	1985 г.		1994 г.*		1985 г.		1994 г.*		1985 г.		1994 г.*	
Годы	млн. седи	%	млн. седи	%	млн. седи	%	млн. седи	%	млн. седи	%	млн. седи	%
Расходы												
1. Расходы на управление	24.80	31.5	1210.5	37.5	4.50	24.4	106.45	53.8	1.90	59.4	8.20	11.7
в т.ч.:												
- местное казначейство	13.70	17.40	300.0	9.3	1.90	10.3	18.80	9.5	0.30	9.4	1.20	1.7
- местное собрание	7.70	9.8	315.2	9.8	-	-	-	-	-	-	-	-
- прочие расходы	3.40	4.3	595.27	18.4	2.60	14.1	87.65	44.3	1.60	50.0	7.00	10.0
2. Расходы на соц.-культур мероприятия	4.00	5.0	84.15	2.6	6.60	35.7	51.65	26.1	0.10	3.1	6.30	9.0
в т.ч.:												
- образование	0.90	1.1	44.05	1.4	-	-	-	-	-	-	3.30	4.7
- здравоохранение	3.10	3.9	40.10	1.2	-	-	-	-	0.10	3.1	3.00	4.3
3. Расходы на местное хозяйство	39.80	50.6	583.65	18.1	1.80	9.7	9.20	4.7	0.80	25.0	5.20	7.4
4. Капитальные расходы	10.10	12.8	1352.1	41.9	5.60	30.3	30.38	15.4	0.40	12.5	50.48	71.9
В С Е Г О	78.70	100	3230.38	100	18.50	100	197.68	100	3.20	100	70.18	100

* Наша оценка

Рассчитано по данным: Annual Budget Reports on Local Government Finance

Ghana.-Accra. 1989.-p.12; 1991-p.8; 1993-p.2..

обладают достаточно прочной финансовой базой, стремятся осуществлять их расходы в пределах имеющихся собственных ресурсов.

В целом, общий рост расходов бюджетов всех уровней, по мнению автора, вызван рядом причин, и прежде всего: необходимостью расширения местной экономической и социальной инфраструктуры, увеличением объема и качества услуг, оказываемых на региональном уровне населению и юридическим лицам, что обусловлено, в свою очередь, ростом численности населения, расширением и ускорением процессов урбанизации. К этому следует также добавить периодическое повышение заработной платы работников государственного сектора и влияние инфляционных тенденций.

В диссертации проведен анализ формирования и использования внебюджетных фондов - важного составного звена местных финансов. Соискатель приходит к выводу о том, что их роль в расширении и развитии местной инфраструктуры в ближайшие годы будет возрастать. Сегодня в Гане на региональном уровне функционируют несколько внебюджетных фондов, ведущими из которых являются: местный консолидированный фонд, местный инвестиционный фонд, Памскад фонд, городской займовый фонд I, II и III и др. Финансовыми источниками их формирования являются средства центрального правительства и местных властей, добровольные взносы предприятий и населения, пожертвования и др. Характерной особенностью формирования внебюджетных фондов, и это особо подчеркивается в диссертационной работе, является то, что основным финансовым источником многих из них выступают средства центрального правительства.

Динамика развития основных местных внебюджетных фондов представлена на *графике 1*. График свидетельствует, что как и по доходам (расходам) местных бюджетов, отчетливо проявляется тенден-

ция их роста. Оба фонда за период с 1989 г. (год их введения) по 1994 г. значительно возросли - консолидированный фонд в 110 раз и Памскад фонд в 6 раз, что связано со значительным расширением их базы, сферы действия и роли.

Динамика развития ведущих местных
внебюджетных фондов за 1989 - 1994 гг.¹⁾

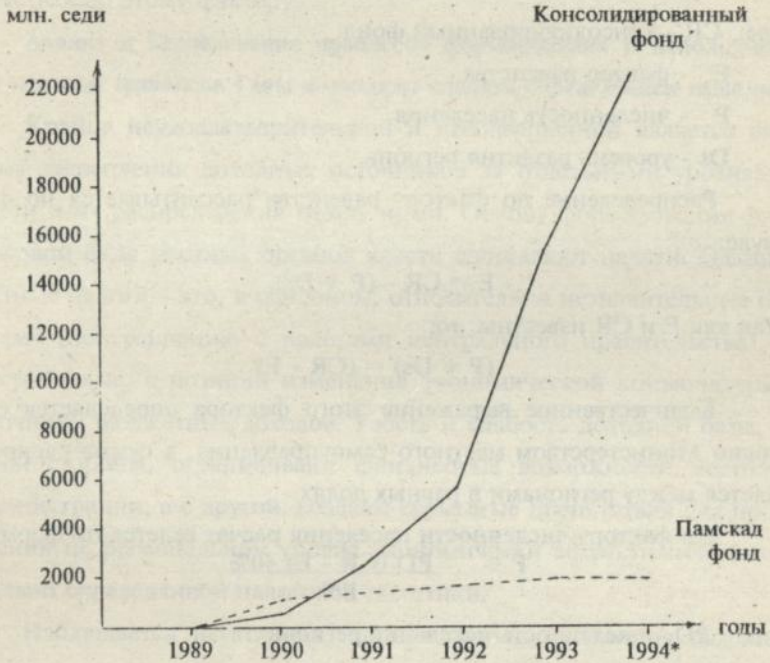


График 1

* Наша оценка

¹⁾ Рассчитано по данным: Information Digest Local Government

Ghana. Accra:MLG.,1993. Vol14. No 5.-p.10.

Особое внимание в диссертации уделено распределению главного внебюджетного фонда - местного консолидированного фонда - между отдельными регионами по специальной методике, которая учитывает ряд факторов: равенство, численность населения, уровень экономического развития региона, состояние финансовой базы и др. Расчет ведется по формуле:

$$CR = E + P + Ds,$$

где: CR - консолидированный фонд.

E - фактор равенства.

P - численность населения.

Ds - уровень развития региона.

Распределение по фактору равенства рассчитывается по формуле:

$$E = CR - (P + Ds).$$

Так как E и CR известны, то:

$$(P + Ds) = (CR - E).$$

Количественное выражение этого фактора определяется ежегодно Министерством местного самоуправления, а сумма распределяется между регионами в равных долях.

По фактору численности населения расчет ведется по формуле:

$$P = \frac{PD (CR - E) 40\%}{PN}$$

где: PD - численность населения региона

PN - численность населения страны

40% консолидированного фонда (с учетом суммы дохода по фактору равенства) распределяется по фактору численности населения. При распределении по фактору уровня экономического развития региона принимают во внимание ряд экономических показателей и, в частности, уровень развития ряда услуг, оказываемых насе-

лению и предприятиям. За наличие, объем и качество каждой позиции начисляют определенное количество баллов. После анализа суммируют все баллы по всем пунктам и получают общую сумму для каждого региона. Затем происходит классификация регионов по уровню развития и распределение в соответствии с этим средств фонда. Основной принцип - чем экономически слабее регион (тем меньше он имеет баллов), тем больше его доля в получаемых средствах по этому фактору.

Анализ и исследование процессов формирования и использования местных финансов Ганы позволяют сделать определенные выводы.

Крайне неудовлетворительной и несовершенной является система закрепления доходных источников за отдельными уровнями власти и их распределения между ними. Основу формирования финансовой базы местных органов власти составляют налоги. Однако местные налоги - это, в основном, относительно незначительные по объему (по сравнению с налогами центрального правительства) и неустойчивые, с позиций изменения экономической конъюнктуры, источники бюджетных доходов. Узость и слабость доходной базы, с одной стороны, ограничивают финансовые возможности местной администрации, а с другой, создают серьезные препятствия для проведения на региональном уровне экономически эффективной и социально справедливой налоговой политики.

Наблюдается негативная, на наш взгляд, тенденция падения доли собственных источников (и соответственно их роли) в доходах местных бюджетов и довольно быстрое возрастание (абсолютное и относительное) субсидий из государственного бюджета. Это ограничивает финансовую автономию местных органов власти, усиливает и усложняет их зависимость от центрального правительства.

Нерациональна система использования доходов на местном уровне, что проявляется, прежде всего, в постоянном увеличении расходов на управление, которые уже сегодня поглощают значительную часть местных бюджетов. Низкой является эффективность работы местной финансовой администрации, больших размеров достигли коррупция и уклонение от налогов.

В результате большинство местных бюджетов дефицитно, что ведет к росту задолженности местных органов власти. В этом конкретном аспекте ухудшает ситуацию сложившаяся система формирования внебюджетных фондов, главным образом, за счет заемных ресурсов, что еще больше обостряет проблему государственного долга.

Исходя из вышеизложенного, **было бы целесообразным** расширить и укрепить доходную базу местных органов власти, закрепив за ними новые, более устойчивые источники поступления доходов. Закрепить за местными бюджетами 5% отчислений от налога на экспорт (импорт), 10% от налога на добавленную стоимость и акцизного сбора, поступающих до настоящего времени в государственный бюджет. Эта мера, по нашим расчетам, дала бы возможность местным органам власти получить в 1995 г. дополнительно свыше 4000 млн. седи. Разработать комплекс мер в отношении лиц, уклоняющихся от уплаты налогов. Масштабы уклонения от налогов достигли громадных размеров. По нашим расчетам, местные органы власти ежегодно недополучают в связи с этим от 20 до 25% доходов. К лицам, уклоняющимся от налогов, должны приниматься как меры общественного воздействия, так и самые жесткие экономические санкции, в том числе уплата штрафов в размере до 10 - 15% от суммы скрытого дохода (или стоимости имущества). Должна быть расширена просветительская работа через печать, радио и телевидение

о важности налогов для государства и каждого члена общества. До каждого налогоплательщика должна быть доведена мысль, что уплата налогов - долг и почетная обязанность гражданина. Серьезная работа в этом направлении могла бы уже в 1995 г. дать местной администрации дополнительно не менее 3000 млн. седи. Необходимо также расширить имущественную базу местных органов власти и, в частности, передать в их собственность государственную жилую площадь, находящуюся на их территории. Часть платы за эту площадь могла бы пополнить местную казну (свыше 3000 млн. седи в 1995 г.).

Создать при Министерстве местного самоуправления специализированную компанию (на акционерных началах) по управлению долгом и ценными бумагами местных органов власти. Доходы от операций с ценными бумагами данной компании, как субъекта финансового рынка Ганы, могли бы явиться существенным дополнительным резервом покрытия дефицита местных бюджетов. Учредить централизованный резервный региональный фонд за счет части отчислений местных органов власти в зависимости от уровня экономического развития и финансовых возможностей каждого региона. В этом фонде могли бы также концентрироваться временно свободные средства регионов (полностью или частично). Эти ресурсы должны предоставляться отдельным регионам под программы регионального развития на условиях льготных краткосрочных и среднесрочных ссуд. Процент по ним должен быть ниже официальной учетной ставки государственного банка и процентных ставок местных коммерческих банков. К работе специализированной компании и централизованного резервного регионального фонда должны быть привлечены местные коммерческие банки; их кредитные ре-

сурсы можно и нужно более активно использовать для финансирования региональных программ развития.

Одним из приоритетных направлений уменьшения дефицита местных бюджетов может явиться более рациональное использование местных доходов и, в частности, сокращение управленческих расходов. Настоятельно необходимо резко уменьшить и удешевить аппарат управления на местном уровне путем его сокращения, более совершенной организации. Местный аппарат управления обязан работать аккуратно, быстро и экономно. Важным направлением сокращения расходов на управление является создание новых и совершенствование действующих управленческих структур и нормативов численности персонала. Это позволит доработать структуру аппарата местных государственных учреждений, уменьшить управленческие расходы. Сокращение управленческих расходов только на 5% в 1995 г. дало бы дополнительных доходов: в Аккре - 60.5 млн. седи, в Течиман - 10 млн. седи и в Пандо - 4 млн. седи.

Третья группа проблем касается вопросов управления местными финансами. Своевременная максимально полная мобилизация и рациональное использование местных финансовых ресурсов невозможны без эффективного управления ими. Организация финансовой работы охватывает деятельность местных органов власти, связанную с проведением ими финансовой политики на региональном уровне, процессом мобилизации и использования финансовых ресурсов, включая основные этапы бюджетного процесса и контроля за поступлением местных доходов и их рациональным использованием. В Республике Гана общее управление местными финансами осуществляют местные органы власти. Непосредственное, текущее управление местными финансами возложено на местную финансовую администрацию и ее контрольно-ревизионную службу. К мест-

ным законодательным органам власти относятся местные собрания (Советы), к исполнительным - субкомитеты: по финансам, планово-бюджетный, по экономическому развитию, по развитию инфраструктуры, контрольно-ревизионный, внутреннего и внешнего аудита и др.

Особое внимание в диссертации уделено методам контрольно-ревизионной работы местной финансовой администрации, как одной из приоритетных сторон финансового менеджмента и форм реализации контрольной функции финансов. Эта работа включает в себя контроль за соблюдением финансовой дисциплины, законным и своевременным формированием и рациональным расходованием бюджетных и внебюджетных ресурсов и др. В диссертации подробно рассмотрены все эти вопросы, вскрыты недостатки в этой сфере деятельности местной финансовой администрации и внесены предложения по повышению эффективности ее работы. Автор считает, что **низкая эффективность финансового менеджмента на региональном уровне связана с рядом причин кадрового, финансового и организационно-технического характера.**

До настоящего времени труд работников местной финансовой администрации недостаточно механизирован, информационно-статистические данные обрабатываются в основном вручную, почти нет ЭВМ и компьютеров. В результате финансовые органы не успевают обрабатывать необходимую информацию, постоянно и быстро контролировать налогоплательщиков, своевременно принимать и проводить в жизнь управленческие решения. Низкая заработная плата в органах местной финансовой администрации обуславливает большую текучесть кадров, высокий уровень работников низкой квалификации, не имеющих базового профессионального образования. Как результат - низкий уровень эффективности работы мест-

ной финансовой администрации, злоупотребления и коррупция. Что же касается вопросов контроля и ревизии работы местных финансовых органов, то их организация несовершенна, а результативность - низка. Требования закона об их обязательной квартальной и ежегодной комплексной проверке не выполняются.

На основании анализа эффективности финансового менеджмента на региональном уровне в диссертации разработан ряд практических рекомендаций по улучшению управления местными финансами.

Необходимо повысить внимание к вопросам подбора и подготовки квалифицированных кадров для службы в финансовых органах. Работники местной финансовой администрации должны иметь соответствующее базовое образование и профессиональную подготовку. Следует повысить уровень их заработной платы, усилив заинтересованность в результатах своего труда. Расширить подготовку кадров финансистов в высших учебных заведениях Ганы и, если необходимо, за рубежом. Разработать эффективную систему поощрения добросовестных сотрудников и наказания виновных за несоблюдение финансового законодательства. Материально поощрять работников налоговых органов за раскрытие налоговых нарушений (4,5% скрытого налога (или стоимости имущества) оставлять налоговой инспекции для формирования специальных фондов, 0,5% - налоговому инспектору) и сотрудников финансовых органов за эффективное управление бюджетными ассигнованиями.

Создать автоматизированную систему управления местными финансами, оснатив местную финансовую администрацию ЭВМ и компьютерной техникой. Учредить в Аккре Центр повышения квалификации для работников местных финансовых органов. Образовать при Министерстве финансов Ганы специальный финансовый

комитет по координации финансовой деятельности местных финансовых органов, отвечающий за эффективность управления местными финансами.

В заключение хотелось бы отметить, что осуществление всего комплекса предлагаемых нами в диссертационной работе мер дало бы возможность получить дополнительно в 1995 г. более чем 10000 млн. седи (25 - 30% бюджетных доходов местных органов власти в 1994 г.). При этом не все предлагаемые мероприятия обязательно должны быть осуществлены одновременно. Важно, что они имеются. Следует оценить весомость этих предложений, иметь определенный их набор с тем, чтобы правильно планировать текущую и долговременную политику в сфере местных финансов.

III. Публикации автора по теме диссертации:

1. Косипа С.К. Внебюджетные фонды местных органов власти Республики Гана. (Рус. - деп. в ГНТБ Украины 27.10.94 № 2105-УК), 1994.
2. Косипа С.К. Место, роль и значение местных бюджетов в социально-экономическом развитии Республики Гана. (Рус. - деп. в ГНТБ Украины 27.10.94 № 2106-УК), 1994.

Косина С.К. Местные финансы Республики Гана.

Диссертацией является рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук по специальности - 08.04.02. - Государственные финансы и налоги.

Киевский государственный экономический университет.

Киев, 1994.

Проведен анализ экономической природы, структуры и особенностей функционирования местных финансов Республики Гана. Показаны место и роль местных финансов в финансовой системе, раскрыты их сущность и значение в экономическом и социальном развитии страны. Проанализированы специфические особенности формирования и использования местных финансов, дана аналитическая оценка состояния финансовой базы местных органов власти. Впервые в экономической литературе Ганы исследованы вопросы функционирования внебюджетных фондов как составного структурного звена местных финансов. Дан критический анализ организации финансового менеджмента на региональном уровне.

Основные результаты:

1. Разработаны предложения по более эффективному формированию и рациональному использованию местных финансов.
2. Даны рекомендации по укреплению доходной базы местных органов власти, особенно реформированию системы налогообложения.
3. Внесены рекомендации по повышению эффективности работы местной финансовой администрации.

Критическое рассмотрение результатов исследования позволяет сделать вывод о реальных возможностях их практической реализации, особенно по мере расширения прав и полномочий местных органов власти.

Ключевые слова: местные финансы, налогообложение, внебюджетные фонды, финансовый менеджмент, местная финансовая администрация.

KOSIPA S.K. Local Government Finance Ghana.

This Dissertation is a manuscript.

A Dissertation for the award of Doctor of Philosophy(PhD)
Degree Economics, in the Speciality Public Finance and Taxation-08.04.02.

Kiev State Economics University.Kiev,1995.

This Dissertation treats the economic analysis of the nature, structure and peculiarities of Local Government Finance in Ghana. It discusses the essence and role of Local Government Finance in the public financial sector and hence in the socio-economic development of Ghana. Furthermore, it assesses the specific peculiarities in mobilising and disbursing financial resources, as well as gives an analytical appraisal of the financial bases of the Local Authorities. For the first time in the economic literature of Ghana the role of special funds, as a component part of Local Government Finance, is treated. Critical analysis has been made of financial management at the Local level.

MAIN RESULTS

1. Given propositions for the efficient mobilisation and effective disbursement of financial resources of the Local government authorities.
2. Given recommendations for the sustainable enhancement of the revenue bases of the Local government authorities and for reforming Local tax system.
3. Proposed measures for the effective financial management at the Local level.

These recommendations, we conclude, will be more realistic especially with the extension of the jurisdiction and authority of the Local government organs.

KEY WORDS: Local government finance, Taxation, Special funds, Financial management, Regional financial administration.

Підп. до друку 16.01.95. . Формат 60×84^{1/16}.
Папір друк. № . Спосіб друку офсетний. Умовн. друк. арк. 1,39 .
Умовн. фарбо-відб. 1,62 . Обл.-вид. арк. 1,0 .
Тираж 100 . Зам. № 6-243 .

45-6305

AB 31.770

AB 31.770