

Andrii KRYSOVATUI¹

ZAŁOŻENIA POLITYKI FISKALNEJ W WARUNKACH KSZTAŁTOWANIA SIĘ RAM INSTYTUCJONALNYCH PAŃSTWA UKRAIŃSKIEGO

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest krótka prezentacja założeń i głównej idei ekonomii instytucjonalnej i na tym tle wskazanie roli polityki fiskalnej jako czynnika rozwoju współczesnej gospodarki. W globalizującej się gospodarce ekonomia instytucjonalna zaczyna odgrywać coraz większą rolę w wyznaczaniu sposobu i form budowy instytucjonalnych ram rozwoju krajów. Ponadto, jej znaczenie w zapewnianiu stabilnego rozwoju gospodarek, objętych głęboką transformacją ustrojową, wyraźnie wzrasta.

Przedmiotem rozważań jest zatem miejsce i rola ekonomii instytucjonalnej w kształtowaniu pozytywnych trendów ekonomicznych w gospodarce światowej, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki ukraińskiej. Wskazuje się między innymi na możliwość zastosowania koncepcji instytucjonalnych dla zapewnienia wzrostu gospodarczego w warunkach niestabilnej i objętej recesją gospodarki ukraińskiej. Uwagę koncentruje się na zastosowaniu zasad instytucjonalizmu do budowania podstaw ładu instytucjonalnego w zakresie polityki fiskalnej, zorientowanej na funkcje redystrybucyjne. Przy poszukiwaniu rozwiązań podjęto próbę połączenia interesu społecznego, publicznego oraz prywatnego w kształtowaniu rozwoju ukraińskiej gospodarki.

Słowa kluczowe: regulacja fiskalna, teoria instytucjonalizmu, kapitał społeczny, wpływy podatkowe, instytucjonalne warunki regulacji fiskalnej

FISCAL PHILOSOPHY IN TIMES OF EMERGENCE OF UKRAINIAN STATE

Summary

The objective of the paper is to briefly present the concept of institutional economics and show the role of fiscal policy as a determinant of economic growth. In the globalised modern world, institutional economics plays an important role for the development of states. What is more, its significance for ensuring the progress of transition economies is steadily increasing.

The paper investigates the usefulness of institutional theory for the development of positive economic trends in the global economy, with particular attention to its possible uses for counteracting the unstable conditions of contemporary Ukrainian economy. The author focuses on the application of the principles of institutionalism in building the foundations of institutional order in fiscal policy, oriented towards redistribution of GDP. In order to arrive at efficient solutions, attempts have been made to take into account the social, public and private interests in shaping the economic landscape of the Ukrainian state.

Key words: fiscal adjustment, institutionalism theory, social capital, tax revenues, institutional conditions of fiscal regulation

¹ dr hab. Andrii Krysovatu, prof. – Rektor Tarnopolskiego Narodowego Uniwersytetu Ekonomicznego (Ukraina); e-mail: kai@tneu.edu.ua.

1. Wstęp

We współczesnych warunkach funkcjonowania i rozwoju poszczególnych gospodarek zauważalnie rośnie znaczenie czynników instytucjonalnych, a transformacja fiskalna znajduje się na styku interesów społeczno-politycznych i gospodarczych. W podejściu instytucjonalnym wskazuje się, że zapewnienie stabilnego rozwoju kraju wymaga łączenia analizy założeń polityki fiskalnej oraz zagadnień dotyczących kształtowania się państwa i jego organów jako całości. Wymaga to opracowania koncepcji racjonalnego podziału obciążeń fiskalnych pomiędzy podatnikami, ponieważ od tego zależy pomyślność podmiotów, to jest gospodarstw domowych, przedsiębiorców i państwa, a także przyrost całkowitego dochodu narodowego.

Współcześnie, stojąc na gruncie ekonomii instytucjonalnej, można mówić o wpływie kultury i systemów wartości społeczeństwa na funkcjonowanie i rozwój gospodarki. Biorąc pod uwagę fakt rosnącej roli instytucji nieformalnych w zabezpieczaniu realizacji celów ekonomicznych, społecznych oraz środowiskowych, korelacje między założeniami i rozwiązaniami polityki fiskalnej a rozwojem kraju są widoczne poprzez pryzmat dominujących norm formalnych i nieformalnych, mechanizmów regulacyjnych oraz organizacji. Zważywszy na treść polityki fiskalnej, można mówić o tym, jaki jest rodzaj ustroju kraju, jego atuty i słabości w obszarze norm prawnych, jak również o celach i zadaniach aparatu biurokratycznego, zorganizowanego dla zapewnienia przestrzegania tych zasad.

2. System instytucjonalny w obszarze gospodarczym

Instytucjonalna teoria rozwoju, której podstawy opracowali: Veblen, Ayres, Commons, rozwija się obecnie w badaniach naukowców zajmujących się naturą instytucji oraz ich oddziaływaniem na gospodarkę rynkową, podstawami transformacji instytucjonalnych oraz warunków funkcjonowania systemu finansowego i finansów publicznych [Эгертсон, 2001; Норт, 1997; Бьюкенен, 1997; Бланкарт, 2000; Стігліц, 1998]. Jednak nie można nie zauważyć, że propozycje tych autorów nie są przydatne w realizacji procesu transformacji w gospodarkach krajów Europy Środkowo-Wschodniej. W związku z tym, tak zwany *problem z transformacją* systemu społeczno-gospodarczego spotkał się z zainteresowaniem rosyjskich i ukraińskich naukowców. W swoich badaniach zwracają oni uwagę na brak możliwości prostego kopiowania instytucji istniejących w rozwiniętej gospodarce rynkowej, a szczególnie tych niezbędnych do budowania nowych ram i modelu funkcjonowania gospodarki rynkowej. Innymi słowy, wzorce instytucjonalne, sprawnie funkcjonujące w krajach o dojrzałej gospodarce rynkowej, nie są przydatne do przekształcania gospodarek Europy Wschodniej w kierunku dominacji mechanizmu rynkowego [Кузьминов, Радаев, Яковлев, Ясин, 2005, с. 5-27; Овсienko, Петраков, 2004, с. 59-72; Полищук, 2008, с. 28-44; Гець, 2005, с. 4-17; Гець, 2009]. Instytucjonalnymi warunkami regulowania w obszarze fiskalnym na terenach krajów byłego Związku Radzieckiego zajmowali się tacy badacze, jak: Andrushchenko, Jefimenko, Łunina, Lowoczkin, Oparin, Sokolowska, Sutormina, Fe-

dosow (Ukraina) oraz Bard, Gorski, Kniaziew, Pawłow, Panskoj, Jutkina (Rosja). W swoich pracach zwracali uwagę w szczególności na ograniczoną w czasie możliwość stosowania liberalnych instrumentów fiskalnych w warunkach gospodarki objętej głęboką transformacją, wskazując oddziaływanie zmian w ekipach rządowych, a więc czynników politycznych oraz ekonomicznych, na charakter i efektywność podejmowanych decyzji fiskalnych.

Badania te, pomimo poprawności metodologicznej i dokładności naukowej, nie pozwoliły (w kontekście podejścia systemowego) ocenić wpływu uwarunkowań instytucjonalnych na jakość polityki fiskalnej w procesie kształtowania państw, w których dominuje rynkowy system społeczno-gospodarczy. Warto zauważyć, że wniosków z badań wszelkich zjawisk gospodarczych nie można uważać za prawdziwe, poza rozpatrywaniem przedmiotu badania jako całości i całokształtu jego elementów, funkcjonujących wzajemnie, określających zmiany w obszarze innych procesów gospodarczych. Zważywszy na ciągłość i systematyczność prowadzonych badań naukowych, stanowiących integralną część nowoczesnej metodologii wiedzy, w niniejszym opracowaniu zdecydowano się na analizę dwóch wątków. Z jednej strony, wzięto pod uwagę interakcje między strukturą instytucji a sposobem funkcjonowania gospodarki rynkowej, a z drugiej – uregulowań fiskalnych, które w konkretny sposób oddziałują na procesy reprodukcji, a więc zmiany strukturalne i dynamikę gospodarki. Jak zauważono, synergia między procesem transformowania instytucji oraz systemu fiskalnego a rozwojem gospodarczym i zmianami społecznymi na Ukrainie zasługuje na głębszą analizę.

Na wstępie trzeba zwrócić uwagę na to, że instytucje w wąskim znaczeniu – to reguły gry ekonomicznej, wyznaczone przez ustawodawstwo oraz organizacje i struktury, które zapewniają przestrzeganie zasad przez wszystkie podmioty gospodarcze, korzystając z zachęt, nagród i kar. Podejście to zakłada, że podmioty gospodarcze to różne organizacje, przedsiębiorstwa sektora publicznego i prywatnego, wewnętrzne i zewnętrzne agencje (które działają w otwartej gospodarce rynkowej), a także gospodarstwa domowe.

Tymczasem, oprócz tych reguł (przepisów regulujących działania podmiotów gospodarczych), istnieje grupa reguł zabezpieczających mechanizmy wsparcia lub przymus ich wykonania i przestrzegania. Przepisy te regulują, z kolei, zachowanie tych, którzy zostali zobowiązani do kontrolowania warunków funkcjonowania podmiotów gospodarczych. Otóż, reguły gry są wzbogacane zasadami kontroli (zasady spłaty podatków istnieją wobec reguł administrowania podatkami). W tym celu, jak pokazuje North, ogólne traktowanie instytucji obejmuje jedynie całokształt reguł i zasad kontroli [Hopr, 1993].

Nie można nie zauważyć, że wśród instytucji gospodarki rynkowej podstawowymi instytucjami są prawo własności oraz swobodne kształtowanie się cen, w tym: umowy między podmiotami gospodarczymi i stronami postępowań sądowych, uzgodniona między sprzedającym i kupującym cena towarów lub usług, jak również prawo do odwołania się w przypadku oferowania dóbr o niskiej jakości. Należą do nich także związki i organizacje konsumenckie, wzmacniające pozycję rynkową w sporach z producentami i sprzedawcami [Кузьмінов, 2005].

Można przyjąć, że instytucje systemu fiskalnego są formą wyrażania stosunków między państwem, podatnikami a obywatelami-wyborcami. Z jednej strony, państwo ma prawo do stanowienia prawa i powoływania organów jego egzekwowania, uruchamiania organizacji i organów poboru i kontroli płacenia podatków oraz regulowania zobowiązań podatkowych i rozdziału wpływów podatkowych. Z drugiej strony, podmiotom działającym na rynku przysługuje prawo do obrony przed sądem w przypadku nielegalnych zwolnień podatkowych i możliwość sprawowania społecznej kontroli nad działalnością służb fiskalnych. Oprócz tego, instytucje tej sfery są przejawem relacji pomiędzy państwem – kredytobiorcą a państwem jako właścicielem papierów dłużnych. Ta forma powinna zabezpieczyć prawo państwa do rozporządzenia środkami pochodzącymi z kredytu w określonym terminie, jak również prawo wierzyciela do terminowej obsługi i spłaty zadłużenia.

W badaniu treści i oddziaływania regulacji podatkowych należy wziąć pod uwagę stan i rozwój tych instytucji, które tworzą otoczenie instytucjonalne systemu społeczno-gospodarczego państwa. Zadanie to jest dość trudne do realizacji w praktyce, ponieważ, jak łatwo zauważyć, środowisko instytucjonalne jest bardzo bogate, zróżnicowane i zmienne. W szczególności, z punktu widzenia możliwości realizacji transformacji instytucjonalnej, analitycy wyodrębniają trzy poziomy prezentowane w postaci piramidy: instytucje formalne (na samej górze), instytucje nieformalne i tradycje kulturowe oraz wartości (w podstawie), [Willimson, 2000].

Instytucje formalne funkcjonują według treści aktów prawnych (np.: prawo pracy, prawo wyborcze, prawo finansowe), natomiast instytucje rynkowe w znaczeniu podmiotowym – funkcjonują na mocy zawieranych umów lub kontraktów. Nieformalne instytucje, reprezentowane przez kapitał społeczny, funkcjonują dzięki m.in.: stworzonym sieciom kontaktów, normom zachowań, wzorcom kulturowym. Między formalnymi i nieformalnymi instytucjami występują nie tylko współzależności, ale i zasadnicze różnice. W warunkach społeczeństwa obywatelskiego ważne jest, żeby podmioty gospodarcze nie uchylały się od płacenia podatków w trosce o zachowanie reputacji wśród przedsiębiorców (co świadczy o kształtowaniu elity ekonomicznej w społeczeństwie), a nie tylko przestrzegania regul prawnych.

Otóż, formalne zasady są zatwierdzane przez władze i rejestrowane w aktach prawnych lub w pismach na nich opartych. Natomiast nieformalne reguły zazwyczaj nie mają konkretnych „autorów”, ich treści są często nieudowodnione, a jeżeli zostały umieszczone w dokumentach, np. Kodeksie Honorowym Przedsiębiorcy, nie mają mocy wiążącej. Oznacza to, że dotrzymanie nieformalnych reguł może być realizowane przy osiągnięciu wysokiego poziomu rozwoju kapitału społecznego, co gwarantuje dotrzymanie tych reguł przez wszystkich obywateli, przedsiębiorców i nie wynika wyłącznie z zastosowania możliwości represji ze strony państwa.

Nieujawiony, ukryty poziom i stan instytucji nieformalnych jest często ignorowany bądź niedostrzegany. Jednakże ich rola w kształtowaniu rzeczywistości gospodarczej jest nie do przecenienia. Potwierdzenie tych słów można znaleźć w stanowisku D. Northa: (...) *w współczesnych krajach zachodnich (...) uważa się że życie oraz procesy ekonomiczne są podwładne ustawom oraz regułom własności. Jednak nawet w gospodarkach rozwiniętych reguły formalne tworzą niewielką część całości ograniczeń, kształtujących stojące przed nami sytuacje wy-*

boru (...). Nasze zachowanie w wielkim stopniu wymierza się przez niepisane reguły, umowy, kodeksy [Hopt, 1997].

Nieformalne reguły są oparte na tradycjach i wartościach kulturowych. Obecnie obserwuje się powiązanie ich z odtwarzaniem utrwalonych praktyk w obszarze zachowań, które okazują się pewną formą i przejawem przyzwyczajzeń. W tej sytuacji ludzie powtarzają swoje codzienne działania „półautomatycznie”, nie zastanawiając się nad ich efektywnością oraz nie przykładając do nich dużej wagi. Jednakże nie należy ignorować takiej formy istniejących problemów lub ograniczeń i niedogodności. Jeśli działamy tradycyjnie „z zamiarem, żeby coś ulepszyć”, to pojawia się reakcja obronna, która może powodować „ból” i nieoczekiwane negatywne emocje. Tradycje kulturowe nie powinny być utożsamiane z powtarzaniem jednych i tych samych czynności. Ich kopiowanie jest powiązane ze stylem życia, sposobami postrzegania informacji, identyfikacją osób z różnych grup oraz ich oporem i niechęcią wobec innych. To gwarantuje większą stabilność różnych form instytucji nieformalnych, utrwalanych tradycją.

Jednocześnie instytucje nieformalne, tradycje i wartości kulturowe nie są produktem spontanicznego rozwoju. Na kształtowanie tego poziomu otoczenia instytucjonalnego można oddziaływać, przy czym należy mieć świadomość, że mechanizm ich transformacji jest różny w stosunku do zmian i ewolucji instytucji sfery gospodarczej bądź politycznej.

Po pierwsze, różnorodne poziomy środowiska instytucjonalnego podlegają zmianom z różną szybkością. Przepisy, dotyczące stawek oraz płatności podatkowych lub ulg podatkowych w celu deklarowania dochodu ukrytego, mogą zostać przyjęte bardzo szybko. Z kolei, reguły nieformalne, wspierające funkcjonowanie „szarej strefy” podlegają zmianom w mniejszym stopniu. Największą inercją, a więc odpornością na zmiany, charakteryzują się utrwalone tradycje i wartości (w naszym przykładzie – mentalność fiskalna). Nie są one podatne na zmiany zasad formalnych. Jeżeli oczekiwane zmiany występują, to ten proces wymaga więcej czasu. Warto zauważyć, że jeszcze w żadnym kraju nie udało się szybko zwalczyć „czarnej gospodarki”, a tym bardziej uchylania się od spłaty zobowiązań podatkowych.

Po drugie, narzędzia oddziaływania na różnych poziomach środowiska instytucjonalnego są odmienne. Ustawy, zmiany w przepisach dotyczących liberalizacji opodatkowania mogą być wprowadzone przez sejm. Natomiast, aby zmusić instytucje rynku do deklarowania działalności gospodarczej (skorygować schematy nieformalnych zachowań i strategii biznesowej) są potrzebne silne mechanizmy kontroli podatkowej oraz stworzenie całkowicie nowych przedsięwzięć o większej zyskowności w pewnym okresie. Jednak samo oddziaływanie na warstwy kulturowe nie wystarcza do wywołania ich zmiany. Niezbędne jest przekonanie społeczeństwa do tego, że państwo nie jest zainteresowane podniesieniem podatków w związku z niedostatkiem środków niezbędnych do finansowania wydatków budżetowych. Korzystne będzie przekonanie, że państwo wspiera taki kierunek wzrostu gospodarczego, który powinien zabezpieczyć kształtowanie podstaw finansowych poprzez zwiększenie podstawy opodatkowania. W tym procesie ważną rolę odgrywają środki komunikacji – mass media, Internet, nowoczesne sieci komunikacyjne – oddziaływania, które dają dobre wyniki w warunkach społeczeństwa obywatelskiego.

Jak wiadomo, instytucje nie pozostają wobec siebie w izolacji, a reguły porządkujące stosunki gospodarcze są ściśle ze sobą powiązane. Ze względu na ten fakt, nie należy dokonywać większych zmian w jednym obszarze, nie przewidując skutków w obszarach przyległych, np. podnosząc wysokość kar za naruszenie prawa podatkowego, nie ulepszając przy tym systemu opodatkowania, a mianowicie: kontroli podatkowej, przestrzegania przepisów podatkowych. Można zwiększyć deficyt budżetowy, ale jeśli zgromadzone, drogą pożyczek państwowych, środki nie zostaną skierowane na inwestycje realne i rentowne, to nie należy spodziewać się przyspieszenia wzrostu PKB oraz zrównoważenia budżetu w dłuższej perspektywie. Wydaje się słuszna opinia badaczy, według której w zmianach ekonomicznych (fiskalnych) należy opierać się na zasadzie komplementarności instytucji, zgodnie z którą instytucje wzajemnie się uzupełniają, a pożądane efekty ekonomiczne (fiskalne) można osiągnąć dopiero na podstawie wzajemnie powiązanych ze sobą zmian instytucjonalnych [Amable, 2000].

3. Rozwój środowiska instytucji sfery fiskalnej na Ukrainie

Współcześnie ekonomiści mają do dyspozycji wiele różnych teorii, nurtów i koncepcji ekonomicznych. Niektóre wyniki badań empirycznych i związane z nimi fragmenty teorii, mimo że są dyskusyjne, zostały zaadaptowane do warunków współczesności. Jest to znacznie bardziej zauważalne w gospodarkach poddanych transformacji posocjalistycznej w kierunku reguł rynkowych. Szczególnie destrukcyjne w rzeczywistości posocjalistycznej są próby łączenia pozostawionych, utrwalonych postulatów socjaldemokratycznych z elementami ekonomii neoliberalnej, które zostały wyrwane z kontekstu teorii stosowanej do innego świata, czyli rozwiniętego kapitalizmu. Podobne próby utrudniają osiągnięcie potencjalnego poziomu wzrostu gospodarczego, a co najważniejsze, nie pozwalają utrzymać osiągniętego tempa wzrostu w dłuższej perspektywie. Ekonomiści, działający w przestrzeni posocjalistycznej, proponują nowe rozwiązania polegające na łączeniu myśli ekonomicznej zachodniej i sowieckiej, badając różne gospodarcze formy przejściowe, i tym samym przyczyniają się do rozwoju teorii ekonomicznych. Być może, nawet ogólnie nowoczesne (zachodnie) rozumienie ekonomii stanie się nową rewolucją „posocjalistyczną”? Mało kto dziś zaryzykuje stwierdzenie, że upadek neoliberalizmu, którego obecnie jesteśmy świadkami, prowadzi do poszukiwania naukowego uzasadnienia najnowszego paradygmatu społecznie zorientowanego kapitalizmu państwowego. Położenie akcentu na badanie istoty zjawisk ekonomicznych daje szansę znalezienia rozwiązań wielu problemów praktycznych, powiązanych z negatywnymi rodzajami instytucji społeczno-gospodarczych w realiach różnych krajów.

Kształtowanie założeń i strategii realizacji polityki gospodarczej wymaga łączenia wielu interesów. Według konfiguracji sprzecznych i konfliktowych interesów, zasadne jest dostrzeganie zmian w teorii po to, aby zrozumieć powody dla których te, a nie inne koncepcje zyskują przewagę nad innymi. Wyjaśnieniem jest fakt, że w rzeczywistości gospodarczej decydujące są interesy, a nie poglądy zawarte w teoriach i ostatecznie to one zwyciężają. W tym kontekście interesy są pierwotne, a poglądy – wtórne, stając się przedmiotem wymiany (transakcji), nawet korupcji intelektualnej.

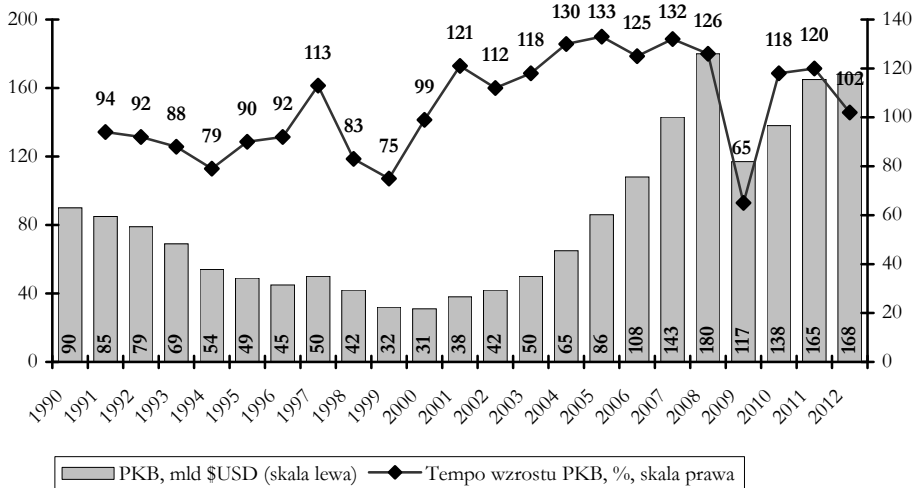
W gospodarkach znajdujących się w okresie transformacji ustrojowej stworzenie środowiska instytucjonalnego jest skomplikowanym, czasem kontrowersyjnym, działaniem. Po pierwsze, transformacja posocjalistyczna, zapewniając zmianę instytucji gospodarki administrowanej centralnie na instytucje rynkowe, charakteryzuje się tymczasową obecnością specyficznych instytucji i funkcjonujących w warunkach dwóch rodzajów gospodarki. Po drugie, instytucje formalne są budowane w warunkach istnienia wielu stereotypów gospodarki socjalistycznej. Powoduje to niespójność instytucji nieformalnych i wielu zachowań podmiotów gospodarczych, przewidzianych dla innej kultury rynkowej. Po trzecie, wiele instytucji formalnych, nie znajdując trwałych podstaw swego funkcjonowania, staje się fikcją. Prowadzi to do zwiększenia roli instytucji nieformalnych w regulacji stosunków społecznych i gospodarczych, a później, jeśli nie ma miejsca dostosowanie instytucji formalnych oraz nieformalnych, instytucje nieformalne uzyskują przewagę nad formalnymi.

Na Ukrainie praktyka dopasowywania rynkowych form polityki fiskalnej do środowiska instytucjonalnego dała o sobie znać po wystąpieniu głębokiego kryzysu gospodarczego oraz utrzymywaniu się dużej „szarej strefy” w sferze gospodarczej. Na przykład, w latach 1991-1996 obserwowano gwałtowny spadek PKB rocznie nawet do 21,3%, co miało miejsce w roku 1994. W 2009 roku tempo spadku kształtowało się na poziomie blisko 35% (wykres 1). Oprócz tego odnotowano, że „szara strefa”, według szacunków, generowała przychody na poziomie 47% PKB w 1996 roku do 45% w 2012 roku. W takich okolicznościach, obniżenie stawek podatkowych i korekta mechanizmów opodatkowania, z jednej strony, pozytywnie oddziaływały na procesy gospodarcze (miała miejsce stabilizacja makroekonomiczna), a z drugiej – powodowały negatywne skutki fiskalne. Tak wąska baza podatkowa gospodarki oficjalnej nie gwarantowała otrzymania nawet 3/4 wpływów podatkowych, niezbędnych do finansowania wydatków budżetowych. Poza tym, nie patrząc na wzrost dochodów niepodatkowych i wyeliminowanie oraz ograniczenie pewnych wydatków, skutkowało to tym, że budżet zawierał deficyt finansowany kosztem prywatyzacji, jak również pożyczek państwowych. Jednak i te źródła finansowania wydatków budżetowych bardzo szybko zostały wykorzystane.

Biorąc pod uwagę ograniczenia przedmiotowe w zakresie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz rozbieżności między ich wartością rynkową a dochodami z tytułu sprzedaży, wpływy z prywatyzacji ze źródła zbalansowania budżetu zmieniły się na dochody niestabilne. Ciągła potrzeba kierowania stosunkowo dużych środków finansowych na obsługę, a także umorzenie długu publicznego ograniczyły możliwość zaciągania pożyczek. Ponadto, kształtowanie wydatków budżetowych przy przestrzeganiu zasady finansowania minimalnego nie wspierało wzrostu PKB oraz nie przyspieszało transformacji w kierunku gospodarki rynkowej. W ten sposób kształtowała się tendencja negatywnego postrzegania „fiskalizmu”. Oznacza to, że instytucje fiskalne na Ukrainie nie odpowiadały instytucjonalnym warunkom procesu reprodukcji, na skutek czego ulegały wypaczeniom, a później (po ich dostosowaniu do praktyki gospodarczej) – nie zapewniały skutecznej redystrybucji PKB. Z tych względów częściowo utraciły możliwość oddziaływania jako regulatory rozwoju społeczno-gospodarczego.

WYKRES 1.

Dynamika ukraińskiego PKB w latach 1991-2012



Źródło: [PKB Ukrainy, lata 1990-2011, dokument elektroniczny, tryb dostępu: http://nauka.kushnir.mk.ua/makroekonomika/gdp/gdp_ukraine.html, data wejścia: 05.07.2013].

Funkcjonowanie innych instytucji formalnych również nie miało znamion optymalnych. Stąd kształtowanie systemu społeczno-gospodarczego Ukrainy w coraz większym stopniu było uzależnione od rozwoju instytucji nieformalnych. Co więcej, instytucje nieformalne zaczęły wywierać wpływ na zmiany związane z zasięgiem fiskalizmu państwa ukraińskiego, a mianowicie, udzielano nieuzasadnionych ekonomicznie ulg podatkowych, które nie przynosiły efektów przedsięwzięcia walki z „szarą strefą”, a dopasowanie opodatkowania do warunków środowiska instytucjonalnego miało na celu wzbogacenie (kosztem budżetu) określonych podmiotów gospodarczych. Wskutek tego, straty spowodowane preferencjami podatkowymi przewyższały wpływy podatkowe. Bardzo szybko zwiększały się straty w PKB, a poziom korupcji podatkowej rósł. Od 2000 roku rozszerzenie bazy podatkowej rekompensowało straty fiskalne i zabezpieczyło minimalny wzrost wpływów podatkowych. Wydaje się, że w tym okresie pozytywnie zadziałało zlikwidowanie narzutów na wynagrodzenia oraz obniżenie stawki podatku dochodowego. Warto zauważyć, że właśnie w tym czasie dynamiczny rozwój zapewnił wzrost wpływów podatkowych.

Wprawdzie analiza praktyki przeprowadzania reform fiskalnych na Ukrainie pokazuje, że nieudane transformacje procesów redystrybucyjnych w ostatnich latach wspierały nieufność do instytucji fiskalnych, na skutek czego można przewidywać negatywny społeczny odbiór reform podatkowych. Stąd, w celu zabezpieczenia efektywności regulacji fiskalnej, niezbędne jest dopasowanie ukraińskiej praktyki przeprowadzania reform podatkowych do standardów europejskich, a zatem, ułatwienie działania me-

chanizmów fiskalnych, podwyższenie wysokości kar albo zwiększenie liczebności personelu organów kontrolujących.

Należy zwrócić uwagę na to, że w ciągu ostatnich lat obserwuje się lobbing przejścia do opodatkowania proporcjonalnego (liniowego) – idei błędnej w teorii i praktyce. Nie jest ona uzasadniona z punktu widzenia możliwości stymulowania inwestycji krajowych oraz zabezpieczenia społecznej sprawiedliwości poprzez redystrybucję dochodów. Te dwa aspekty są nierozdzielne, ponieważ przejście do opodatkowania proporcjonalnego oznacza przekazanie pewnej wielkości dochodu netto od biednych do bogatych. To powoduje (w społeczeństwie, znajdującym się na początkowym etapie akumulacji kapitału) zmniejszenie zdolności do oszczędzania w skali makro, o czym świadczy 20 lat transformacji gospodarki ukraińskiej. Taka polityka wydatnie zwiększa nierównowagę handlową, stymulując import drogich towarów i nasilając odpływ kapitału. W konsekwencji, w gospodarce będzie mniej zasobów, a nie więcej, o czym świadczą chociażby doświadczenia rosyjskie w ostatnich kilku latach. Opodatkowanie proporcjonalne jest nie tylko niesprawiedliwe, ale też oddziałuje destabilizująco, ponieważ obniża efektywność produkcji i wykazuje negatywny wpływ na perspektywę wzrostu społeczno-ekonomicznego.

Dyskusyjne wydaje się stwierdzenie, że Ukraina stała się krajem o gospodarce rynkowej, gdyż kraje, w których redystrybucja dochodu nie jest oparta na instytucjach rynkowych (np. takich jak zastosowanie opodatkowania progresywnego), tylko na stosowaniu narzędzi administracyjnych (takich jak zróżnicowanie cen gazu czy energii elektrycznej oferowanych odbiorcom), nie mogą być określane jako rynkowe.

Przyjęcie *Kodeksu Podatkowego* zapoczątkowało nowy etap rozwoju polityki fiskalnej. Wraz z porządkowaniem i systematyzacją przepisów podatkowych zainicjowano reformę podatkową: uproszczono system podatkowy, obniżono stawki VAT i podatku dochodowego, wprowadzono szereg ulg podatkowych (w zależności od dziedziny, dla małych przedsiębiorstw), wzmocniono pozycję fiskalną podatków akcyzowych i środowiskowych, wprowadzono drugą stawkę podatku dochodowego dla osób fizycznych oraz podatku od nieruchomości, wdrożono zmiany przepisów o ścigalności podatków. Nie dostrzegając tego to, że *Kodeks Podatkowy* zawierał zmianę akcentów zasad opodatkowania zysku (dochodów) w kierunku: opodatkowania majątku, konsumpcji, dochodów ludności oraz przekazania w mass mediach koncepcji transformacji podatkowych, nie można stwierdzić istotnego zmniejszenia liczby i natężenia problemów fiskalnych w tej gospodarce.

W okresie pokryzysowym oraz w warunkach ograniczonych środków inwestycyjnych nie ma pewności, że obniżenie stawek podatkowych będzie zachęcać inwestorów do inwestowania w gospodarkę ukraińską, a zdecydowana większość nowych ulg podatkowych nie przewiduje obowiązkowej realizacji projektów inwestycyjnych. Skutkiem takiego kształtowania się środowiska podatkowego będzie zmniejszenie dochodów budżetowych. Przy tym, straty podatkowe dla Ukrainy nie są pożądane w związku z potrzebą przekazania wysokich kwot płatności dłużnych. Ponadto, w nowym *Kodeksie Podatkowym* nie udało się uniknąć niektórych sprzeczności i „luk”, a także zabezpieczyć dostatecznego poziomu postrzegania przepisów podatkowych przez społeczeństwo. Zapropionowany *Kodeks Podatkowy* spowodował społeczny sprzeciw, na skutek którego

wprowadzono zmiany w kierunku stosowania uproszczonego systemu opodatkowania małych przedsiębiorstw. Właśnie takie uproszczenia nie wspierały efektywności reform fiskalnych na Ukrainie.

Nowe przepisy fiskalne powinny stanowić spójny system, być wewnątrznie ze sobą powiązane i zapewniać, aby konkretne przedsięwzięcia oddziaływały na poziom nieformalnego środowiska instytucjonalnego. Powinny być także pozytywnie oceniane i akceptowane przez społeczeństwo. W rzeczywistości wzrost wydatków budżetowych jest rozwiązaniem dopuszczalnym tylko w sytuacji istnienia realnych źródeł finansowania. Natomiast istotne obniżenie poziomu opodatkowania jest osiągalne dopiero w razie zapewnienia możliwości uzyskiwania taniach kredytów. W konsekwencji, zwiększenie kontroli podatkowej jest najbardziej efektywne w optymalizacji parametrów redystrybucji PKB.

4. Podsumowanie

Przeprowadzona analiza założeń instytucjonalizmu wskazuje, że regulacja podatkowa, z jednej strony, nie powinna wykraczać poza granice pewnych kierunków transformacji i redystrybucji PKB, a z drugiej – musi szybko reagować na zmiany w procesach reprodukcyjnych oraz fiskalnych. Po ujawnieniu ograniczonej funkcjonalności reguł fiskalnych niezbędne jest ich doskonalenie lub zmiana. W realiach ukraińskich jest potrzebna aktywizacja promocji nowinek podatkowych, w celu informowania społeczeństwa o ich pozytywnym oddziaływaniu na przyspieszenie wzrostu gospodarczego oraz efektywność procesu transformacji ustrojowej. Do dynamizacji rozwoju gospodarczego Ukrainy jest niezbędna poprawa funkcjonalności reguł fiskalnych dzięki kierowaniu wpływów z tytułu podatków i kredytów na przedsięwzięcia pobudzające wzrost PKB. Należy dodać, że jednocześnie wypadałoby stosować inwestycyjne ulgi podatkowe, doprowadzić do uproszczenia przepisów dotyczących ściągania podatków, jak również zwiększenia kontroli finansowej. Właśnie takie zmiany będą kształtować sprzyjające otoczenie podatkowe i umożliwią fiskalną ekspansję państwa, a dystrybucja PKB spowoduje zmniejszenie szarej strefy. Stąd ważna jest synchronizacja wydatków społecznych z tempem wzrostu gospodarczego.

Literatura

- Amable B. 2000 *Institutional Complementarity and Diversity of Social System of Innovation and Production*, „Review of International Political Economy”, vol. 7, no 4.
- Barro R. J. 1999 *Inequality and Growth in Panel of Countries*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://scholar.harvard.edu/files/barro/files/inequality_growth_1999.pdf], data wejścia: 04.07.2013].
- Kolodko G. 2000 *Post-communist Transition: The Thorny Road*, Rochester.

- Kornai J. 2001 *The Role of the State in a Post-socialist Economy*, „Distinguished Lectures Series”, no. 6, Leon Koźmiński Academy of Entrepreneurship and Management, Warsaw.
- North D. 1997 *The Contribution of the New Institutional Economics to an Understanding of the Transition Problem*, WIDER Annual Lectures, no. 1 (March).
- North D. 2002 *Understanding Economic Change and Economic Growth*, „Distinguished Lectures Series”, no. 7, Leon Koźmiński Academy of Entrepreneurship and Management, Warsaw.
- PKB Ukrainy, lata 1990-2011, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://nauka.kushnir.mk.ua/makroekonomika/gdp/gdp_ukraine.html, data wejścia: 05.07.2013].
- Williamson O. 2000 *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead* „Journal of Economic Literature”, vol. 38, no. 3.
- Бланкарт Ш. 2000 *Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки*, Київ.
- Бюкенен Д. М. 1997 *Сочинения*, Москва.
- Гесць В. М. 2005 *Деякі порівняльні ознаки трансформаційних моделей економіки України та Росії*, „Економіка України”, № 5.
- Гесць В.М. 2009 *Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку*, Київ.
- Колодко Г. 2004 *Институты, политика и экономический рост*, „Вопросы экономики”, № 7.
- Кузьминов Я., Радаев В., Яковлев А., Ясин Е. 2005 *Институты: от заимствования к выраживанию (опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений)*, „Вопросы Экономики”, № 5.
- Норт Д. 1993 *Институты и экономический рост: историческое введение*, „THESIS”, т. 1, Вып. 2.
- Норт Д. 1997 *Институты, институциональные изменения и функционирование экономики*, Начала, Москва.
- Овсиенко Ю., Петраков Н. 2004 *Российская трансформация и ее результаты*, „Вопросы экономики”, № 5.
- Погорлецкий А. И. 2010 *Налоговое регулирование в условиях глобального экономического кризиса*, [w:] *Налоговые реформы. Теория и практика*, И. А. Майбурова, Ю.Б. Иванова (ред.), Москва.
- Полицук Л. 2008 *Нецелевое использование институтов: причины и следствия*, „Вопросы экономики”, № 8.
- Стігліц Д. Е. 1998 *Економіка державного сектора*, Київ.
- Шевяков А. 2005 *Социальное неравенство, бедность и экономический рост*, „Общество и экономика”, № 3.
- Эгертссон Т. 2001 *Экономическое поведение и институты*, Москва.