

Michał ZAREMBA*

 0000-0001-9525-9100

Liberalne reformy gospodarcze lat 90. XX wieku w Indiach. Przebieg i próba oceny

Streszczenie: Problem rozwoju gospodarczego krajów rozwijających się należy do najbardziej interesujących problemów zarówno teorii, jak i praktyki gospodarczej. Jednym z najciekawszych przypadków są Indie, które od czasu wyzwolenia się spod władzy brytyjskiej wdrażały różne strategie rozwojowe mające skutkować wysokim tempem wzrostu gospodarczego. W latach 1956–1974 wzrost PKB Indii był relatywnie niski, a sama gospodarka była zamknięta i wysoce regulowana. Specyfiką gospodarki indyjskiej były i są uwarunkowania wynikające z regulacji i inicjatyw podejmowanych na szczeblu centralnym, ale także stanowym i lokalnym. Dopiero zmiany paradygmatu w polityce gospodarczej po 1990 r. zaowocowały wyższymi wskaźnikami wzrostu, a Indie stały się jedną z najszybciej rozwijających się gospodarek na świecie. Artykuł omawia zmiany w indyjskiej polityce rozwoju gospodarczego po 1990 r., które stopniowo doprowadziły do wysokich stóp wzrostu. Wykorzystano analizę historyczną opartą na literaturze krajowej i zagranicznej oraz analizę danych zastanych. Głównym obszarem zainteresowania jest polityka prowadzona na poziomie centralnym. W wyniku badań można stwierdzić, że reformom opartym na zaleceniach konsensusu waszyngtońskiego towarzyszyła silna rola państwa, które tworzyło fundamenty nowego ładu instytucjonalnego, nadzorowało zmiany i w razie konieczności interweniowało. W wyniku reform gospodarka weszła na tory szybkiego wzrostu i zwiększyła się jej efektywność. Bez aktywnej i skoordynowanej roli państwa tak wielki sukces w ciągu ostatnich lat nie byłby możliwy.

Słowa kluczowe: Indie, gospodarka indyjska, reformy gospodarcze, transformacja gospodarcza

Kody klasyfikacji JEL: O11, O20, O53

* Katedra Ekonomii Rozwoju, Instytut Ekonomii, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki, Polska; e-mail: michal.zaremba@uni.lodz.pl

Artykuł złożony 4 marca 2021 r., w wersji poprawionej nadesłany 29 lipca 2021 r.,
zaakceptowany 21 października 2021 r.

Liberal Economic Reforms in 1990s India: Process and Assessment

Abstract: The problem of economic development is one of the most interesting issues of both economic theory and practice. One of the most appealing cases is India, which has implemented various development strategies aimed at high economic growth since its liberation from British rule. Between 1956 and 1974 India's GDP growth was relatively low and the economy itself was closed and highly regulated. The specific features of the Indian economy come from the conditions resulting from regulations and initiatives taken at the central, but also state and local, levels. A paradigm shift in economic policy after 1990 resulted in higher growth rates and India became one of the fastest growing economies in the world. The article describes changes in India's economic development policy since 1990 that have gradually led to high growth rates. The study mainly uses historical analysis based on domestic and foreign literature as well as an analysis of existing data. The article concludes that reforms based on the recommendations of the Washington Consensus were accompanied by a strong role of the state, which created the foundations of the new institutional order, supervised changes and intervened when necessary. As a result, the economy entered a path of rapid growth and the efficiency of the entire market increased. Without the active and coordinated role of the state such great success would not have been possible in recent years.

Keywords: India, Indian economy, economic reforms, economic transformation

JEL classification codes: O11, O20, O53

Article submitted March 4, 2021, revision received July 29, 2021,
accepted for publication October 21, 2021.

Wprowadzenie

Problem rozwoju gospodarczego i reform państw słabo rozwiniętych należy do najważniejszych w ekonomii. Jednym z najbardziej interesujących przypadków są Indie, które od czasu wyzwolenia się spod władzy brytyjskiej wdrażały różne strategie rozwojowe mające skutkować wysokim tempem wzrostu gospodarczego. Ze względu na rozmiar, zróżnicowanie społeczne, etniczne, językowe, religijne kraj ten jest unikalnym przypadkiem wśród innych państw rozwijających się i postkolonialnych. Co więcej, przez długi czas Indie były jednym z niewielu państw postkolonialnych, które z powodzeniem ustanowiły relatywnie sprawny i do dziś działający system demokratyczny.

Zmiany polityki gospodarczej w kierunku sprzyjającym wzrostowi gospodarczemu i rozwojowi wymagały budowy nowego konsensusu społecznego i politycznego wśród poszczególnych grup społecznych. W latach 1956–1974 wzrost PKB Indii był relatywnie niski, a sama gospodarka była zamknięta i wysoce regulowana. Specyfiką gospodarki indyjskiej były uwarunkowania wynikające z regulacji i inicjatyw podejmowanych na szczeblu centralnym, ale także sta-

nowym i lokalnym. Próby deregulacji i prywatyzacji części gospodarki podejmowane za czasów premiera L.B. Shastriego, przede wszystkim ze względu na kryzys żywnościowy oraz wyczerpującą wojnę z Pakistanem, porzucono po jego śmierci w 1966 r. i przejęciu władzy przez I. Gandhi.

W latach 1975–1990 tempo realnego wzrostu gospodarczego przyspieszyło do średnio 5% rocznie, gdy indyjski sektor prywatny otrzymał większą swobodę działania. Zwrócono wtedy uwagę na reformujące się Chiny i niezdolność centralnego planowania do zapewnienia trwałego wzrostu. W efekcie, za czasów urzędowania R. Gandhiego, zaczęto wprowadzać pierwsze akty liberalizujące gospodarkę oraz promować sektor wysokiej techniki (*high-tech*), zorientowany na eksport, który w przyszłości stał się jednym z „motorów” wzrostu Indii. Niemniej wciąż to był okres faktycznie zamkniętej gospodarki, konserwatywnej, dławionej wewnętrznymi problemami.

Dopiero zmiany paradygmatu w polityce gospodarczej po 1990 r. zaowocowały wyższymi wskaźnikami wzrostu, a Indie stały się jedną z najszybciej rozwijających się gospodarek na świecie. Artykuł omawia zmiany w indyjskiej polityce rozwoju gospodarczego po 1990 r., które stopniowo doprowadziły do wysokich stóp wzrostu. Omówiono przyczyny, przebieg i skutki kryzysu dotyczącego tej gospodarki, przeprowadzane reformy gospodarcze oraz dokonano oceny skutków transformacji gospodarczej.

Kryzys gospodarki indyjskiej i reformy rynkowe lat 90. XX wieku

Po odzyskaniu niepodległości w Indiach wierzono, że wysokie tempo wzrostu gospodarczego będzie zależało od wysokich wskaźników oszczędności i ich mobilizacji w celu sfinansowania uprzemysłowienia. Rozwój miał się odbywać według modelu A. Lewisa, zakładającego stopniowe przechodzenie od tradycyjnej gospodarki do nowoczesnej.

Pierwotny model rozwoju przewidywał długookresowe planowanie oparte na analizach Komisji Planowania i planach pięcioletnich. Państwo wyznaczało cele do osiągnięcia w pewnych okresach (5, 10, 15 lub 25 lat), opracowywało instrumenty i wdrażało plany. Zakładano, że Indie mogą wykorzystywać zasoby z sektora rolnego, nie wywołując gwałtownej reakcji ludności, m.in. dzięki korzystaniu z pomocy żywnościowej z USA oraz w rezultacie przeprowadzanej reformy rolnej, która miała prowadzić do podziału wielkich gospodarstw rolnych i rozdysponowania ziemi między drobnych rolników. W wyniku tego procesu rolnictwo uwolniłoby zasoby konieczne w innych sektorach rozwijającej się gospodarki.

Na początku lat 60. XX w. stało się oczywiste, że wzrost produkcji zbóż ledwo nadąża za wzrostem liczby ludności. Zwiększenie podaży żywności w latach 50. wynikało głównie ze wzrostu powierzchni uprawnej, a nie wydajności rolnictwa. Decyzje dotyczące polityki przemysłowej również okazały się w większości przypadków nietrafione, a wprowadzane rozwiązania mało efektywne. Ponadto rozbudowany system pozwoleń i licencji skutecznie

blokował rozwój sektora przemysłowego i utrwał nieefektywne rozwiązania i modele zachowań.

W efekcie zaczęto mówić o tzw. „hinduskim tempie wzrostu”. Średni wzrost PKB w latach 60. i 70. wynosił ok. 3–4%. Z jednej strony państwo nie było w stanie zrezygnować z rozbudowanych barier protekcjonistycznych, których utrzymanie zapewniało poparcie wśród przedsiębiorców i wytwórców lokalnych, a z drugiej wdrażane wielkie projekty inwestycyjne w ostatecznym rozrachunku okazywały się mało efektywne i nie spełniały pokładanych w nich nadziei – nie stały się „motorem” wzrostu i transformacji gospodarczej. Centralna rola państwa w gospodarce – w obszarach od produkcji stali i samochodów po system bankowy – była tak wielka, że dusiła innowacje i inicjatywę w sektorze prywatnym.

Mimo narastania trudności gospodarczych nie zdołano przeprowadzić realnej i dogłębnej reformy gospodarczej aż do całkowitego załamania gospodarki w 1990 r. Wzrostowi zadłużenia towarzyszyło zmniejszanie się poziomu rezerw walutowych: o ile w roku gospodarczym¹ 1980/81 poziom ten wyniósł 5,8 mld USD, o tyle w 1991 r. stanowił jedynie 896 mln USD [Chandra, Mukherjee, Mukherjee, 1999]. Sytuację pogarszał spadek napływu dewiz od Hindusów pracujących w krajach Zatoki Perskiej, co było konsekwencją I wojny w Zatoce. Konflikt ten przełożył się ponadto na osłabienie kontaktów handlowych z Irakiem i Iranem oraz skokowy wzrost cen ropy naftowej. Zapotrzebowanie na nią było pokrywane w ok. 70% przez import. Istotny wpływ na gospodarkę Indii miał także rozpad bloku wschodniego, będącego ważnym parterem handlowym Indii. Budżet państwa odczuł także koszt zaangażowania w konflikt syngalesko-tamiliński na Sri Lance, gdzie Indie utrzymywały korpus pokojowy w latach 1987–1990. Istotną przyczyną kryzysu było również utrzymywanie stałego, przewartościowanego kursu rupii i narastanie deficytu budżetowego. W rezultacie kraj stanął na krawędzi bankructwa zewnętrznego związanego z brakiem możliwości regulowania zadłużenia [por. Bywalec, 2015; Srinivasan, 2000; Virmani, 2001].

Kryzys gospodarczy odbił się bezpośrednio na gospodarce indyjskiej przez spadek rezerw walutowych, pociągając za sobą znaczną obniżkę wiarygodności kredytowej. W 1990 r. nastąpił wzrost średniorocznej inflacji (według CPI) do 12% i powiększenie deficytu na rachunku obrotów bieżących do 3% PKB. Ogromnym problemem był wzrost zadłużenia zewnętrznego oraz wzrost deficytu budżetowego państwa [IMF, 2017].

¹ Od czasu panowania Brytyjczyków (okres tzw. *British Raj*) aż do dzisiaj w Indiach w sferze gospodarczej powszechnie stosuje się datowanie według tzw. lat gospodarczych (*economic years*), które obejmują m.in. rok finansowy, rok budżetowy czy rok obrachunkowy. Rok zaczyna się 1 kwietnia danego roku i kończy się 31 marca roku kolejnego. Nie są znane dokładne powody utrzymywania tego systemu, najczęściej uznaje się to za element dziedzictwa brytyjskiego na półwyspie (w Wielkiej Brytanii dawniej rok obrachunkowy zaczynał się 1 kwietnia i kończył 31 marca) lub też ukłon w stronę lokalnych tradycji – tradycyjny kalendarz hinduski żegnał stary i świętował nowy rok na przełomie marca i kwietnia.

Wydatki budżetowe były finansowane głównie przez zwiększanie zadłużenia wewnętrznego, w tym zaciąganie pożyczek w Banku Rezerw Indii (Reserve Bank of India – RBI), pełniącego funkcję banku centralnego. Finansowanie zagraniczne było relatywnie małe, co było pokłosiem wciąż obowiązującej wtedy doktryny ograniczającej wpływy zagraniczne (tabela 1).

Tabela 1. Źródła finansowania deficytu budżetowego Indii w latach budżetowych 1988/1989–1992/1993 (w mld INR)

Rok budżetowy	Deficyt	Źródła finansowania deficytu				
		Finansowanie zewnętrzne	Finansowanie wewnętrzne			
			Pożyczki rynkowe	Inne pożyczki	Zmiany w podaży pieniądza (monetyzacja długu)	Ogółem finansowanie wewnętrzne
1988/1989	309,23	24,60	84,18	144,03	56,42	284,63
1989/1990	356,32	25,95	74,04	150,41	105,92	330,37
1990/1991	446,32	31,81	80,01	221,03	113,47	414,51
1991/1992	363,25	54,21	75,10	165,39	68,55	309,04
1992/1993	401,73	53,19	36,76	188,66	123,12	348,54

Źródło: opracowanie własne na podstawie Reserve Bank of India [2018].

W odpowiedzi na kryzys gospodarczy zdecydowano się zwrócić o pomoc do Międzynarodowego Funduszu Walutowego, który udzielenie pożyczki warunkował przeprowadzeniem liberalnych reform wolnorynkowych, zgodnie z zaleceniami konsensusu waszyngtońskiego [por. m.in. Kumar, 2011; Joshi, Little, 1996], obejmującego zarówno proces szeroko pojętego urynkowienia gospodarki i reorganizacji polityki gospodarczej (m.in. dyscyplina budżetowa, reforma systemu podatkowego, liberalizacja stóp procentowych, prywatyzacja, deregulacja, zabezpieczenie praw własności), jak i sferę wymiany międzynarodowej i przepływów kapitałowych (m.in. liberalizacja handlu, otwarcie na zagraniczne inwestycje bezpośrednie czy jednolite realne kursy walutowe) [Williamson, 1990].

Jak się wydaje, ogólny zamysł przyświecający koncepcji konsensusu waszyngtońskiego, a tym samym reformom na nim opartym, zbudowano na przeświadczeniu, że głębokie zmiany w zasadach funkcjonowania gospodarki (przejawiające się w deregulacji, liberalizacji i prywatyzacji) stworzą odpowiednie fundamenty i infrastrukturę rynku, w ramach którego będą dokonywać się procesy dostosowawcze i restrukturyzujące, pośrednio wymuszone poprzez restrykcyjną politykę publiczną. W efekcie nastąpi samoczynne przesuwanie się zasobów do efektywniejszych sektorów gospodarki, gwarantujących większą wartość dodaną. Ewentualna działalność państwa mogłaby deformować naturalne i *de facto* pożądane procesy wynikające z działalności mechanizmu rynkowego².

² Należy zauważyć, że pomimo specyficznej „atrakcyjności” owych założeń zawierają one nadmierne uproszczenia, które rzutują na całą koncepcję i które były podnoszone przez m.in.

Indyjski minister finansów M. Singh 27 sierpnia 1991 r. osiągnął porozumienie z MFW skutkujące zgodą Funduszu na udzielenie pożyczki w kwocie 1656 mln SDR. Jednocześnie ogłoszono memorandum w sprawie polityki gospodarczej określającej program gospodarczy rządu Indii na lata gospodarcze 1991/1992 i 1992/1993. Zwrócono się o dodatkowe limity w ramach Mechanizmu Finansowania Kompensacyjnego i Awaryjnego (*Compensatory and Contingency Financing Facility* – CCRF) w odniesieniu do narastającej nierównowagi w bilansie handlowym. Rząd wskazał gotowość przystąpienia do kompleksowego programu dostosowań strukturalnych i reform gospodarczych. W ramach zawartej umowy zgodzono się na kwartalne ewaluacje wyników gospodarczych i finansowych aż do marca 1993 r. [Srinivas, 2018]. Należy zauważyć, że pomoc MFW była relatywnie mała w stosunku do rozmiarów kryzysu. W latach 1991–1992 wypłaty z MFW wyniosły 1,2 mld USD wobec krótkoterminowego zadłużenia Indii na poziomie 6 mld USD na koniec roku gospodarczego 1990/1991, w tym pożyczek jednodniowych (*overnight borrowings*) na międzynarodowych rynkach kapitałowych na poziomie 2 mld USD. Strategia dostosowawcza pociągnęła za sobą wdrożenie licznych środków stabilizacyjnych już w lipcu 1991 r. Znaczące były przede wszystkim 18,7-procentowa dewaluacja kursu walutowego oraz zaostrzenie polityki pieniężnej, w tym wzrost stóp procentowych, mające na celu przywrócenie zaufania i zahamowanie odpływu kapitału.

Wdrożenie programu rozpoczęło się pod koniec roku budżetowego 1991/1992. Sam program oparto na konsolidacji fiskalnej i radykalnej reformie strukturalnej. W programie założono odbudowę rezerw do poziomu umożliwiającego efektywne funkcjonowanie gospodarki, osiągnięcie tempa wzrostu gospodarczego na poziomie 3–3,5% w roku budżetowym 1991/1992, obniżenie poziomu śródrocznej inflacji wg CPI do 6% do końca roku budżetowego 1992/1993 i zmniejszenie deficytu na rachunku bieżącym do poziomu 2,5% PKB w latach 1991/1992 i 1992/1993 [Srinivas, 2018].

W ramach reform strukturalnych zalecono przeprowadzenie zmian w zakresie polityki przemysłowej, liberalizacji handlu, krajowych polityk cenowych, reform: przedsiębiorstw państwowych, sektora finansowego, podatków i kontroli wydatków. Ważne miejsce zajmowała redukcja, jeśli nie eliminacja, kontroli cen. Została ona przeprowadzona na wczesnym etapie reform w niektórych gałęziach, m.in. wydobywania i przetwórstwa żelaza i stali, węgla, produkcji

J. Stiglitz [1998]. Stało się jasne, że problem wydobywania kraju z zacofania nie może być sprawdony wyłącznie do implementacji określonych instrumentów polityki gospodarczej bez względu na uwarunkowania instytucjonalne, polityczne, kulturowe i społeczne. Biorąc to wszystko pod uwagę, D. Rodrik sporządził uzupełnioną listę konsensusu waszyngtońskiego, która jest efektem dostrzeżenia przez ekonomistów trzech zasadniczych faktów: po pierwsze, polityka oparta wyłącznie na mechanizmie rynkowym często jest nieskuteczna ze względu na słabość instytucji rynkowych oraz brak odpowiedniego gruntu instytucjonalnego. Po drugie, rynki nie są doskonałe i wymagają pewnej kontroli i nadzoru, co potwierdzają pojawiające się kryzysy gospodarcze. W końcu, sfera społeczna i instytucjonalna pełnią ważną funkcję w rozwoju i nie mogą być pomijane [Rodrik, 2011].

nawozów fosforowych i potasowych, papieru, benzyny, olejów smarowych i melasy. Nie zniesiono kontroli cen produktów farmaceutycznych, ale jej zasięg zmniejszono w 1995 r. ze 143 podstawowych leków do 76. Nadal kontrolowano produkcję w obszarze przemysłu węglowodorowego, elektryczności i nawozów azotowych.

Reformy miały charakter dalekosiężny i obejmowały kilka sektorów gospodarki. W rezultacie poziom śródrocznej inflacji wg CPI spadł z 17% w sierpniu 1991 r. do około 8,5% w ciągu dwóch i pół roku. Rezerwy walutowe wzrosły z 1,2 mld USD w czerwcu 1991 r. do ponad 15 mld USD w marcu 1994 r. Eksport dobrze zareagował na nową politykę handlową oraz reżim kursowy i wzrósł o około 21% w ciągu pierwszych dziesięciu miesięcy roku gospodarczego 1993/1994. Zaufanie międzynarodowe zostało przywrócone i wzrosło zainteresowanie inwestorów Indiami, zarówno w przypadku bezpośrednich inwestycji zagranicznych, jak i inwestycji portfelowych.

O wiele ważniejsza jest jednak kwestia, czy od 1991 r. nastąpiła jakościowa i instytucjonalna poprawa w zakresie funkcjonowania gospodarki. Analiza zagregowanych danych makroekonomicznych pozwala dokonać ogólnego osądu na temat wyników gospodarczych w latach 90. (tabela 2).

Spowolnienie wzrostu w początkowej fazie reformy gospodarczej nie jest zaskoczeniem ze względu na dostosowania strukturalne. Jedną z konsekwencji stabilizacji w Indiach było to, że gospodarka szybko wróciła na tory wysokiego tempa wzrostu po kryzysie. W pierwszych dwóch latach reform odnotowano niewielki spadek stopy inwestycji z 22,8% w roku 1990/1991 do 21,3% w 1992/1993. Inwestycje publiczne były niskie ze względu na poważne problemy budżetowe, a prywatne skurczyły się w wyniku dostosowania do nowego otoczenia gospodarczego. W pewnym stopniu niższa stopa inwestycji została zrekompensowana przez większą efektywność wykorzystania kapitału, co można uznać za kluczowy cel reform strukturalnych.

Tabela 2. Wybrane zmienne gospodarki indyjskiej w latach budżetowych 1990/1991–1997/1998

Zmienna	1990/ 1991	1991/ 1992	1992/ 1993	1993/ 1994	1994/ 1995	1995/ 1996	1996/ 1997	1997/ 1998
Wzrost gospodarczy (%)								
Wzrost PKB	5,4	0,8	5,3	6,2	7,8	7,2	7,5	5,1
Wzrost produkcji przemysłowej	7,0	-1,7	4,4	6,9	10,8	12,7	6,8	5,8
Wzrost produkcji rolnej	4,2	-2,0	5,8	3,6	5,2	-2,3	7,3	-1,8
Krajowe wskaźniki makroekonomiczne								
Oszczędności krajowe brutto (% PKB)	24,3	22,9	22,0	22,7	25,6	25,3	26,1	-
Inwestycje krajowe brutto (% PKB)	27,7	23,4	23,9	23,3	26,9	27,1	27,3	-
Deficyt budżetowy (% PKB)	8,3	5,9	5,7	7,4	6,1	5,4	5,2	6,1
Stopa inflacji wg CPI (%)	10,3	13,7	10,1	8,4	10,9	7,7	6,4	4,8
Wzrost agregatu pieniężnego M3 (%)	15,1	19,3	15,7	18,4	22,3	13,7	16,0	17,0

Zmienna	1990/ 1991	1991/ 1992	1992/ 1993	1993/ 1994	1994/ 1995	1995/ 1996	1996/ 1997	1997/ 1998
Wskaźniki związane z handlem i wymianą zagraniczną								
Poziom rezerw pod koniec roku jako wielokrotność miesięcznego importu w danym roku	2,5	5,3	4,9	8,6	8,4	6,0	6,6	7,0
Wzrost eksportu (w mln USD)	9,2	-1,5	3,8	20,0	18,4	20,7	5,3	2,6
Wzrost importu (w mln USD)	13,5	-19,4	12,7	6,5	22,9	28,0	6,7	5,8
Deficyt na rachunku bieżącym (% PKB)	-3,2	-0,4	-1,8	-0,4	-1,1	-1,8	-1,0	-1,5
Wskaźnik obsługi zadłużenia publicznego	35,3	30,2	27,5	25,6	26,2	24,3	21,4	18,3
Wskaźniki społeczne								
Długość życia (w latach)	58,7	59,4	60,8	-	-	-	62,4	-
Współczynnik urodzeń (na 1000)	30,2	29,5	29,2	28,7	28,7	28,3	27,4	-
Współczynnik zgonów (na 1000)	9,7	9,8	10,1	9,3	9,3	9,0	8,9	-
Współczynnik śmierci niemowląt (na 1000)	80,0	80,0	79,0	74,0	74,0	74,0	72,0	-

Źródło: Ahluwalia [2005].

Istotną kwestią jest to, jak reformy liberalne w pierwszych latach po ich wprowadzeniu wpłynęły na poziom ubóstwa społeczeństwa. Zgodnie ze statystykami aż do 1994 r. obserwowano wzrost ubóstwa ludności, szczególnie na obszarach wiejskich (tabela 3). Należy kojarzyć tę sytuację z reformami w rolnictwie, które w początkowym okresie dostosowawczym obniżyły dochody rolników, co było wynikiem spadku produkcji i wpływało ograniczająco na konsumpcję. Negatywnie oddziaływać mogła również dewaluacja rupii indyjskiej (INR) w 1991 r., co ograniczało parytet nabywczy oraz powodowało wzrost cen na rynku krajowym, w tym cen żywności.

Tabela 3. Poziom ubóstwa w Indiach w wybranych latach

Okres	Populacja żyjąca w ubóstwie (%)		Wskaźnik luki dochodowej	
	Miasto	Wieś	Miasto	Wieś
1986/1987 (lipiec-czerwiec)	35,39	45,21	9,49	12,21
1987/1988 (lipiec-czerwiec)	36,52	44,88	9,34	11,26
1988/1989 (lipiec-czerwiec)	35,07	42,23	8,91	10,20
1989/1990 (lipiec-czerwiec)	34,76	36,69	8,88	10,20
1990/1991 (lipiec-czerwiec)	35,04	37,48	8,96	9,11
1991 (lipiec-grudzień)	34,79	40,07	8,83	9,33
1992 (styczeń-grudzień)	36,37	46,12	9,37	11,81
1993 (styczeń-czerwiec)	38,86	44,19	9,97	10,46
1993-1994 (lipiec-czerwiec)	30,94	39,65	7,53	9,29

Źródło: Tendulkar [1998].

Trudno jest określić, czy wzrostowi ubóstwa można było zapobiec, stosując inną politykę. Można postulować scenariusz alternatywny, w którym przeciwdziała się ubóstwu, zwiększając skalę programów socjalnych, które podniosłyby dochody ubogich lub zwiększałyby podaż subsydiowanych produktów żywnościowych za pośrednictwem publicznego systemu dystrybucji. Oba warianty wymagałyby jednak dodatkowych wydatków budżetowych, trudnych do sfinansowania z uwagi na poważne ograniczenia fiskalne w tamtym czasie. Ponadto zwiększenie dostaw za pośrednictwem publicznego systemu dystrybucji wymagałoby dodatkowego importu żywności, na co nie było ówczesnie środków. Wszystko to sugeruje, że wzrost ubóstwa w pierwszych dwóch latach był w dużej mierze nieunikniony, zważywszy na surowe ograniczenia polityczne i gospodarcze. W każdym razie ważny jest fakt, że pogorszenie było krótkotrwałe, a Indie od tego czasu wykazują wysokie tempo wzrostu gospodarczego. Jednak pomimo tych pozytywnych wskaźników postęp w ograniczaniu zacołowania gospodarczego w Indiach jest o wiele mniej imponujący niż w Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej [OECD, 2011].

Pozytywnym aspektem doświadczeń Indii jest zachowanie poziomu inwestycji w okresie po reformie. Kraje latynoamerykańskie podejmujące reformy gospodarcze w latach 80. XX w. doświadczyły gwałtownego spadku inwestycji publicznych bez rekompensaty przyspieszenia inwestycji prywatnych, w wyniku czego stopa inwestycji w wielu z tych krajów znacznie się zmniejszyła. Również w Indiach dyscyplina fiskalna doprowadziła do obniżenia poziomu inwestycji sektora publicznego mierzonego jako procent PKB w okresie po reformie, ale zostało to zrównoważone przez wzrost prywatnych inwestycji zarówno w sektorze przedsiębiorstw, jak i wydatków konsumpcyjnych gospodarstw domowych (tabela 4).

Tabela 4. Wzrost poziomu środków trwałych brutto (*Gross Fixed Capital Formation*) w podziale na typ instytucji (% PKB w cenach bieżących)

Sektor	Okres								
	1980/1981–1984/1985	1985/1985–1990/1991	1991–1992	1992–1993	1993–1994	1994–1995	1995–1996	1996–1997	
Sektor publiczny	9,6	10,2	9,5	8,5	8,3	8,8	8,0	7,2	
Przedsiębiorstwa i korporacje	3,4	3,6	5,7	5,9	6,2	6,6	8,0	8,1	
Gospodarstwa domowe	6,6	8,0	6,9	8,0	7,1	6,9	8,3	8,7	
Ogółem	19,6	21,8	22,1	22,4	21,6	22,3	24,3	24,0	

Źródło: Central Statistical Organization [2018].

Łączna wartość inwestycji jako procentowy udział w PKB nie spadła zatem w porównaniu z okresem przed reformą, a do roku 1995/1996 faktycznie wzrosła do poziomu wyższego niż przed reformami. Należy jednak zauważyć, że stopa inwestycji w późniejszych latach wzrosła jedynie nieznacznie, a średni wskaźnik inwestycji w okresie po przeprowadzeniu reform jest

niewiele wyższy niż w latach przed reformą. Fakt, że wzrost PKB znacznie przyspieszył po reformach, mimo że stopa inwestycji była tylko nieznacznie wyższa, sugeruje, że wzrost wydajności był wyższy – dokładnie tak, jak można się spodziewać po reformach strukturalnych ukierunkowanych na efektywność. Negatywnym efektem zmian w gospodarce finansowej państwa było doprowadzenie do nieodpowiedniego w stosunku do potrzeb finansowania w kluczowych sektorach infrastruktury, takich jak wytwarzanie energii elektrycznej, drogi, linie kolejowe i porty [Ahluwalia, 1997].

Budżet państwa i polityka fiskalna Indii w latach 90. XX w.

Wysokie deficyty budżetowe w latach 80. XX w. były jedną z głównych przyczyn kryzysu w 1991 r., dlatego zmniejszenie deficytu budżetowego było priorytetem makroekonomicznym reform w Indiach. Było to szczególnie ważne w początkowych latach, gdy państwo to podlegało dyscyplinie programu MFW, w którym redukcja deficytu budżetowego była głównym celem. Było to również ważne w perspektywie średnioterminowej jako sposób na obniżenie rzeczywistych stóp procentowych w gospodarce i stworzenie warunków, w których prywatne inwestycje mogą się szybko rozwijać.

Na początku reform odnotowano pozytywne zmiany, kiedy deficyt budżetowy zmniejszył się z 8,3% PKB w roku gospodarczym 1990/1991 do 5,9% w 1991/1992, ale późniejsze wyniki rozczarowały. Jak pokazano w tabeli 5, deficyt spadł tylko nieznacznie w roku gospodarczym 1992/1993, a następnie wzrósł do 7,4% w 1993/1994, choć w 1993 r. indyjskie Ministerstwo Finansów przewidywało deficyt budżetowy w wysokości 3% na rok gospodarczy 1996/1997 [*Economic Reforms...*, 1993]. Deficyt fiskalny w roku 1996/1997 wynosił 5,2% PKB, czyli o ponad 2 p.p. więcej niż zakładany cel, a w 1997/1998 nastąpił dalszy jego wzrost do 6,1%. Należy dodać, że wartości te odnoszą się wyłącznie do deficytu budżetowego rządu centralnego. Gdyby dodać deficyt rządów stanowych, łączny deficyt budżetowy wynosiłby około 7,5% w roku 1997/1998, czyli znacznie więcej niż w większości krajów rozwijających się.

W wyniku reform stopniowo spadała relacja deficytu do PKB, przy czym reformatorzy zakładali, że w wyniku reform w roku budżetowym 1993/1994 nie będzie ona przekraczała 4,6% PKB. Ostatecznie celu tego nie osiągnięto, a sam deficyt ukształtował się na poziomie 7,3% PKB. Znacząca różnica między zakładanym celem a rzeczywistym rozmiarem deficytu wynikała z niskich w stosunku do założeń wpływów podatkowych i dochodów celnych, pomimo liberalizacji gospodarki i rozwoju wymiany handlowej. Wpływy podatkowe również były niskie ze względu na fakt, że produkcja przemysłowa nie wzrastała tak szybko i dynamicznie, jak zakładano. Równocześnie wzrosły wydatki w stosunku do zakładanych. Nie bez znaczenia pozostawał fakt istnienia ogromnej szarej strefy w Indiach, która jest szacowana na 50–80% PKB, oraz niski stopień ściągальności podatków, w szczególności od osób fizycznych, który oscylował w okolicach 1%. Opóźnienia w dostosowywaniu cen żywności

w publicznym systemie dystrybucji doprowadziły do zwiększenia dotacji do żywności, a wydatki na cele rozwojowe były wyższe niż prognozowano, częściowo z powodu większych przepływów środków w poszczególnych stanach.

Przekroczenie wydatków w roku gospodarczym 1993/1994 w pewnym stopniu wynikało z niepełnego wykorzystania mocy produkcyjnych. Inwestycje sektora publicznego zostały zmniejszone ze względu na ograniczenia fiskalne, a sektora prywatnego zmniejszyły się jako efekt dostosowań do nowego, znacznie bardziej konkurencyjnego środowiska gospodarczego. Dopiero występowanie nadwyżek zdolności produkcyjnych w niektórych sektorach gospodarki oraz gwałtowne obniżenie poziomu śródrocznej inflacji CPI do poziomu poniżej 6% w połowie 1993 r. sprzyjały bardziej ekspansywnej polityce fiskalnej³, tj. zwiększeniu wydatków publicznych na szeroko pojęte cele rozwojowe, m.in. budowę i modernizację infrastruktury.

Jak pokazano w tabeli 5, wszystkie pozycje wydatków, z wyjątkiem płatności odsetek, wykazywały systematyczny spadek jako procent PKB w okresie po reformie. Wpływy z podatków zasilające budżet centralny obniżyły się (mierzone jako procent PKB) w pierwszych trzech latach reform. Tendencja spadkowa została odwrócona po 1993 r. Ta obniżka wskazywała na poważne wady w systemie podatkowym pomimo szerokiej reorganizacji podatków bezpośrednich i pośrednich podejmowanych w ramach reform. Udział podatków bezpośrednich w PKB były niskie, ale systematycznie wzrastał z 2% w roku gospodarczym 1990/1991 do 3,5% w 1997/1998.

Tabela 5. Struktura danin publicznych (% PKB w cenach bieżących) w latach gospodarczych 1990/1991–1997/1998 w koti* INR (1 koti = 10 000 000)

Podatek Rok	Podatki dochodowe	Podatki od przedsiębiorstw	Akcyza	Cła	Inne podatki	Calkowite dochody celne i podatkowe
1990/1991	1,00	1,00	4,58	3,85	0,11	10,54
1991/1992	1,09	1,27	4,56	3,61	0,19	10,72
1992/1993	1,12	0,26	4,37	3,37	0,24	10,36
1993/1994	1,13	0,24	3,91	2,74	0,18	9,19
1994/1995	1,25	0,43	3,88	2,78	0,22	9,56
1995/1996	1,39	0,47	3,59	3,20	0,26	9,92
1996/1997	1,43	0,45	3,52	3,36	0,30	10,06
1997/1998	2,03	0,51	3,37	2,90	0,26	10,07

* Koti (dewanagari: कोटी) – tradycyjny hinduski liczebnik oznaczający 10 000 000. Powszechnie stosowany zarówno w zapisach oficjalnych, jak i prywatnych. Jedno koti to sto lakhów.

Źródło: Ahluwalia [2005].

³ Warto zauważyć, że zarówno na poziom inflacji, jak i deficytu miały wpływ zmiany w handlu zagranicznym, liberalizacja i stopniowe otwieranie tej gospodarki, co zostanie omówione w dalszej części artykułu.

Reformy w obszarze fiskalnym obejmowały następujące zmiany:

- maksymalna stawka podatku dochodowego od osób fizycznych została zredukowana z 56% do 40%,
- wzmocniono system zachęt do oszczędzania. Podatek majątkowy, który wcześniej obowiązywał w stosunku do wszystkich składników majątku, zmodyfikowano, zwalniając od opodatkowania aktywa produkcyjne, w tym finansowe,
- stawki podatku dochodowego od osób prawnych, które wynosiły 51,75% dla spółki notowanej na giełdzie i 57,5% dla pozostałych spółek, zostały zunifikowane i zredukowane do 46%,
- cła zostały znacznie zmniejszone w ciągu ostatnich trzech lat, a rząd wskazał, że dalsze redukcje będą wdrażane etapami w celu dostosowania stawek do obowiązujących w innych krajach rozwijających się, w szczególności w zakresie taryf na produkty żywnościowe i dobra konsumpcyjne,
- podatek akcyzowy od krajowych towarów przemysłowych był naliczany według różnych stawek za różne towary, przy czym większość stawek zależała od rodzaju produktu, a nie od wartości. Istniał również rozbudowany system zwolnień i ulg. Budżet przedstawiony w lutym 1994 r. znacznie uprościł system – większość podatków zaczęła być płacona od wartości, a liczba zwolnień znacznie się zmniejszyła. Liczba stawek podatku akcyzowego zmalała z 21 do 10. Rozpoczęto także rozszerzanie opodatkowania pośredniego na usługi poprzez nałożenie 5-procentowego podatku na rachunki telefoniczne, składki na ubezpieczenie i prowizje maklerów giełdowych. Długookresowym celem rządu było przejście na podatek od wartości dodanej (VAT).

Dochody celne spadały stopniowo jako procent PKB w pierwszych latach, a następnie ustabilizowały się na niskim poziomie. Ze względu na wyraźną intencję zwiększania otwartości gospodarki utrata dochodów z ceł nie jest nieoczekiwana i powinna być postrzegana jako logiczny koszt reformy taryfowej. Podatki akcyzowe były głównym źródłem dochodów pośrednich w Indiach, a wyniki w tym obszarze były nieoczekiwanie słabe. Podatek akcyzowy jako procent PKB spadł z 4,3% PKB w roku gospodarczym 1990/1991 do 3,4% w 1997/1998. Jest to o tyle niespodziewane, że wyniki sektora przemysłowego, który dostarcza najwięcej podatku akcyzowego, rosły szybciej niż PKB. Można domniemywać, że oznacza to wzrost szarej strefy, wskazując na problem braku lub niewydolności odpowiednich instytucji.

Otwarcie gospodarki i polityka handlowa

Otwarcie gospodarki na handel i inwestycje zagraniczne w celu czerpania potencjalnych korzyści z większej integracji z gospodarką światową było ważnym celem reform. W przeciwieństwie do wysiłków zmierzających do ograniczenia kontroli w krajowym przemyśle, które cieszyły się szerokim poparciem, nie było powszechnej zgody co do zewnętrznej liberalizacji, choć

rzecznicy indyjskiego przemysłu początkowo wyrazili silne poparcie zarówno dla wewnętrznej, jak i zewnętrznej liberalizacji, w szczególności dla ułatwień importu komponentów i dóbr inwestycyjnych. Ponieważ poziomy taryf spadły, a presja konkurencji wzrosła, zaczęto wyrażać obawy i podnoszono postulaty zapewnienia odpowiedniego okresu przejściowego dla krajowego przemysłu, aby dostosował się do zewnętrznej liberalizacji. Konsensus ewoluował na korzyść stopniowego procesu otwierania całej gospodarki.

Indyjska polityka handlowa przed wprowadzeniem reform była silnie uzależniona od ograniczeń ilościowych. Przywóz gotowych towarów konsumpcyjnych był zabroniony, a takie dobra jak surowce, komponenty i dobra inwestycyjne podlegały ograniczeniom poprzez licencjonowanie importu. Pierwsza faza demontażu ograniczeń ilościowych wystąpiła w pierwszych dwóch latach reform (1990–1992), kiedy licencjonowanie importu zostało praktycznie zniesione w przypadku importu surowców przemysłowych, półproduktów, komponentów i dóbr inwestycyjnych. Do 1993 r. dobra te mogły być swobodnie przywożone, z zastrzeżeniem obowiązujących taryf. Niemniej produkty rolne i przemysłowe towary konsumpcyjne nadal podlegały kontroli przywozu.

Potrzeba rozszerzenia liberalizacji importu na dobra konsumpcyjne w ramach reform została wyraźnie określona w ósmym planie gospodarczym w 1992 r., ale wdrożenie tego elementu polityki handlowej było opóźnione z powodów politycznych. Cła importowe w Indiach przed reformami należały do najwyższych na świecie, a stawki celne powyżej 200% były dość powszechne. Maksymalna stawka celna została obniżona w kilku etapach do 45% w roku gospodarczym 1997/1998. Stawki celne niższe od maksymalnych również z czasem zostały obniżone, przynosząc średnią ważoną stawkę celną dla wszystkich produktów z 87% w roku 1990/1991 do 30% w 1998/1999 (tabela 6).

Tabela 6. Stawki celne na dobra importowane (w %) w latach gospodarczych 1990/1991–1998/1999

Import \ Rok	1990/ 1991	1992/ 1993	1993/ 1994	1994/ 1995	1995/ 1996	1996/ 1997	1997/ 1998	1998/ 1999
Ogółem	87	64,0	47	33	27	25	25	30
Produkty rolne	70	30,0	26	17	15	15	14	16
Produkty przemysłu wydobywczego	60	34,0	33	31	28	22	22	20
Dobra konsumpcyjne	164	144,0	33	48	43	39	34	39
Maksymalne stawki celne	>200	110,0	85	65	50	52	45	45

Źródło: World Bank [1998].

Cła były stopniowo zmniejszane w ciągu pierwszych pięciu lat. Jednak średni poziom taryf w Indiach był znacznie wyższy niż w innych krajach rozwijających się, gdzie stawki celne zazwyczaj wynosiły od 5% do 15% [*Tariff rate...*, 2018]. Program redukcji taryf w Indiach z pewnością przyczynił się

do stworzenia bardziej otwartej gospodarki, co przyniosło znaczne korzyści, gdyż firmy indyjskie zostały zmuszone do restrukturyzacji swojej działalności, aby stać się bardziej konkurencyjnymi, przy czym tempo transformacji było relatywnie wolne, zgodnie ze strategią stopniowego wdrażania reform. Warto zauważyć, że stawki celne były wysokie nie tylko w porównaniu z innymi krajami azjatyckimi, ale również z innymi rynkami wschodzącymi, w tym krajami Europy Środkowo-Wschodniej.

Usunięcie barier ilościowych i obniżenie poziomów taryf nie byłoby możliwe bez równoległych zmian w polityce kursowej. Rupia została zdevaluowana w lipcu 1991 r. o 24% w ramach pierwszego programu stabilizacyjnego, a płynny kurs walutowy został wprowadzony w marcu 1993 r. Należy naturalnie zauważyć, że sama dewaluacja jest formą protekcji rynku za pomocą instrumentów nietaryfowych, a sama korekta kursu walutowego pomogła przemysłowi indyjskiemu sprostać wzrostowi konkurencji zagranicznej wynikającemu z liberalizacji handlu [Reserva Bank of India, 2018]. W ramach procesu przechodzenia do otwartej gospodarki Indie zadeklarowały całkowitą wymiennalność rupii w 1994 r. i przyjęły odpowiednie zobowiązania wynikające z art. VIII MFW.

Reformy obejmowały radykalną reorientację polityki w zakresie międzynarodowych przepływów kapitału przy aktywnym pozyskiwaniu inwestycji zagranicznych, nie tylko jako preferowanego sposobu finansowania deficytu bilansu płatniczego, ale także dlatego, że zapewnia to dostęp do technologii i globalnych rozwiązań korporacyjnych. Zarówno bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ), jak i przepływy portfelowe zwiększyły się w okresie po reformie z pozytywnymi skutkami dla całej gospodarki (tabela 7).

Tabela 7. Strumienie napływowe inwestycji zagranicznych w latach 1991/1992–1997/1998 (w mln USD)

Zmienna \ Rok	1991/ 1992	1992/ 1993	1993/ 1994	1994/ 1995	1995/ 1996	1996/ 1997	1997/ 1998
Całkowite zatwierdzone inwestycje zagraniczne	325	1781	3559	4332	11245	11142	15752
Całkowity napływ, w tym:	133	559	4153	5138	4881	6008	4798
– bezpośrednie inwestycje zagraniczne	129	315	586	1314	2133	2696	3197
– zagraniczni inwestorzy instytucjonalni	4	4	2047	1742	2065	1946	956
– globalne kwity depozytowe przedsiębiorstw indyjskich	-	240	1520	2082	683	1366	645

Źródło: opracowanie własne na podstawie Reserve Bank of India [2018].

Całkowita liczba zatwierdzeń dla BIZ wzrosła z 325 mln USD w roku 1991/1992 do 16 mld USD w 1997/1998. Rzeczywiste wpływy są oczywiście znacznie niższe, odzwierciedlając opóźnienie między zatwierdzeniami

i inwestycjami, ale nawet te wzrosły z poziomu 133 mln USD w 1991/1992 r. do ponad 4,7 mld w 1997/1998. Może nie wydawać się to wynikiem imponującym w porównaniu z wynikami osiąganymi przez inne państwa, ale stanowi ogromny wzrost w stosunku do wcześniejszych poziomów – w 1990 r. napływ BIZ do Indii wyniósł niecałe 240 mld USD, podczas gdy już w 2000 r. było to 1,5 bln USD. Najwyższy poziom inwestycji wyniósł ponad 3,1 bln USD w 2007 r. [World Bank Data Base, 2021].

Gospodarkę otwarto na inwestycje portfelowe na dwa sposoby. W 1993 r. zagraniczni inwestorzy instytucjonalni spełniający minimalne standardy mogli inwestować w indyjskie przedsiębiorstwa, a następnie w instrumenty udziałowe przez zakupy na rynku akcji. Drugie „okno” na inwestycje portfelowe zostało zapewnione przez umożliwienie indyjskim spółkom emisji nowych instrumentów za granicą za pośrednictwem mechanizmu Globalnych Kwitów Depozytowych. Inwestycje portfelowe gwałtownie wzrosły w okresie po reformie z poziomu 4 mln USD w 1991 r. do 3,6 mld USD w 1993/1994 r. W 1997/1998 r. spadły do 1,5 mld USD, odzwierciedlając wpływ azjatyckiego kryzysu na przepływy kapitału na rynkach wschodzących.

W odniesieniu do odpływu kapitału zmiany ułatwiły dokonywanie bezpośrednich inwestycji zagranicznych poprzez spółki typu *joint venture* i spółki zależne będące w całości własnością podmiotów indyjskich, a także poprzez zapewnienie finansowego wsparcia eksportu. Limity odpływów zostały z czasem znacznie zliberalizowane, a później zniesione. Złagodzone zostały również limity przekazów pieniężnych od osób fizycznych. Politykę w zakresie przepływów kapitału w Indiach można dziś uznać za najbardziej liberalną w historii. Polityka ta jest w dużej części zgodna z zaleceniami i zobowiązaniami związanymi z członkostwem w WTO [Mohan, 2008]. Pomimo często wyrażanego zaniepokojenia zmiennością kapitału portfelowego doświadczenia Indii w tym obszarze były dość zachęcające. Skumulowany napływ kapitału portfelowego od czasu rozpoczęcia reform przekroczył 15 mld USD, co stanowi znaczną kwotę w wartościach bezwzględnych, nawet jeśli się wiąże z pewną zmiennością.

Podczas liberalizacji wpływów bezpośrednich inwestycji zagranicznych i kapitału portfelowego inne elementy bilansu płatniczego pozostały przedmiotem kontroli, chociaż były one mniej restrykcyjne. Korporacje i osoby prywatne potrzebowały pozwolenia na zaciąganie pożyczek za granicą, a takie pozwolenie było przyznawane w ramach limitu na całość zewnętrznych pożyczek. Ta polityka pomogła kontrolować zadłużenie zagraniczne, w szczególności w celu uniknięcia narastania krótkoterminowego zadłużenia, które postrzegane było negatywnie w następstwie azjatyckiego kryzysu.

Prywatyzacja i polityka dezinwestycji⁴ w przedsiębiorstwach państwowych

Indyjskie podejście do reform sektora publicznego było o wiele ostrożniejsze niż w innych krajach rozwijających się. Radykalne rozwiązania, takie jak jawna prywatyzacja komercyjnie opłacalnych jednostek i zamknięcie nierentownych, były na początku zaniechane. Wynikało to przede wszystkim z przeświadczenia, skądinąd słusznego, że prywatyzacja sama w sobie niekoniecznie przyczyni się do automatycznego zwiększenia efektywności i dostępności produktów. W latach 80. XX w. reformy sektora publicznego koncentrowały się na zwiększeniu funkcjonalnej autonomii organizacji sektora publicznego w celu poprawy ich efektywności. W latach 90. rozpoczęto prywatyzację części przedsiębiorstw państwowych przez ich sprzedaż lub zbycie udziałów (dezinwestycje), przy jednoczesnym zachowaniu kontroli większościowej (tabela 8).

Tabela 8. Poziom dezinwestycji w sektorze przedsiębiorstw państwowych w latach 1990/1991–1998/1999 (wszystkie dane w koti INR)

Rok	Planowany poziom dezinwestycji	Osiągnięty poziom dezinwestycji	Metoda dezinwestycji
1991/1991	2,500	3,038	Udziały mniejszości sprzedane w drodze licytacji w pakietach zawierających akcje różnych przedsiębiorstw
1992/1993	2,500	1,913	Akcje sprzedawane osobno dla każdej spółki na drodze licytacji
1993/1994	3,000	-	Udziały siedmiu spółek sprzedanych w drodze aukcji otwartej, przy czym dochody wpłynęły w roku gospodarczym 1994/1995.
1994/1995	4,000	4,843	Sprzedaż aukcyjna, w której każdy podmiot mógł legalnie kupować, posiadać lub sprzedawać udziały w przedsiębiorstwach
1995/1996	7,000	362	Akcje czterech spółek sprzedanych na aukcji oraz piątej spółki, dla której ustalono ceny
1996/1997	5,000	380	Emisja globalnych kwitów depozytowych
1997/1998	4,800	902	Emisja globalnych kwitów depozytowych
1998/1999	5,000	5,371	Emisja globalnych kwitów depozytowych oraz licytacje krajowe z udziałem zagranicznych inwestorów instytucjonalnych

Źródło: Singh, Chittedi [2011].

Polityka dezinwestycji w Indiach była początkowo motywowana głównie potrzebą pozyskania zasobów dla budżetu, a nie wynikała z przekonania, że prywatyzacja automatycznie poprawia rentowność przedsiębiorstw i zawsze jest korzystna dla konsumentów. Należy uznać jednak, że wprowadzenie nawet

⁴ Poprzez pojęcie „dezinwestycji” rozumie się tu przede wszystkim odsprzedaż udziałów w przedsiębiorstwach państwowych podmiotom prywatnym, nie oznacza ona natomiast zmniejszenia inwestycji w kapitał stały.

mniejszościowych akcjonariuszy prywatnych miało fundamentalne znaczenie. Menedżerowie sektora publicznego w częściowo sprywatyzowanych przedsiębiorstwach sektora publicznego stali się znacznie bardziej świadomi wskaźników rynkowych, a wiele jednostek sektora publicznego pozyskało inwestorów portfelowych, dokonując emisji akcji na rynkach międzynarodowych w celu pozyskania funduszy na programy inwestycyjne.

Z biegiem czasu nacisk na utrzymanie kontroli rządu w przedsiębiorstwach sektora publicznego się osłabiał. W 1996 r. ustanowiono Komisję Dezinwestycyjną (*Disinvestment Commission*), do której zwrócono się o wskazanie jednostek w obszarach „niestrategicznych i niekluczowych” (*non-strategic and non-core*), w których udział rządu może zostać zredukowany do mniejszościowego lub do zera. Komisja przeanalizowała pięćdziesiąt przedsiębiorstw z sektora publicznego i zaleciła dezinwestycję większościowego pakietu udziałów, z przeniesieniem kontroli zarządzania w kilku przypadkach. Paradoksalnie, obszar, w którym niewiele zrobiono, dotyczył przedsiębiorstw publicznych, które stale ponosiły straty. Zamknięcie tych jednostek zostało wykluczone we wczesnych latach reform, a zamiast tego zdecydowano się na kompleksowe zbadanie ich sytuacji finansowej [Ahluwalia, 2005].

Tabela 9. Zyskowność przedsiębiorstw państwowych w latach 1990/1991–1995/1996

Zmienna \ Rok	1990/1991	1991/1992	1992/1993	1993/1994	1994/1995	1995/1996
Liczba przedsiębiorstw	236	237	237	240	241	239
Suma zaangażowanego kapitału (w koti INR)	102 084	117 991	139 930	159 836	162 451	173 874
Zysk brutto	11 102	13 675	15 957	18 556	22 630	27 989
Zysk brutto jako procent kapitału zaangażowanego	10,9	11,6	11,4	11,6	13,9	16,1
Zysk netto	3501	4002	5200	6655	9768	14 065
Zysk jako procent kapitału zaangażowanego	3,4	3,4	3,7	4,1	6,0	8,1

Źródło: Hemming, Chu, Collins, Parker, Chopra, Fratzscher [1995].

Dostępne dane dotyczące wyników finansowych przedsiębiorstw sektora publicznego w okresie po reformie (tabela 9) wskazują, że rentowność przedsiębiorstw sektora publicznego jako całości znacznie się poprawiła. Zysk brutto wynosił 10,9% zaangażowanego kapitału w 1990/1991 r. i wzrósł do 16,1% w 1995/1996. Ponieważ otoczenie gospodarcze stało się o wiele bardziej konkurencyjne w tym okresie, rozsądne jest założenie, że większa rentowność odzwierciedla poprawę funkcjonowania tych przedsiębiorstw.

Reformy systemu finansowego

Reformy strukturalne miały na celu poprawę alokacji zasobów w gospodarce, co musiało być wsparte przez sprawny system finansowy. Indyjski program reform obejmował reformę banków i instytucji rynku kapitałowego.

Reformy sektora bankowego zostały po raz pierwszy zainicjowane w 1992 r. na podstawie zaleceń Komisji ds. Systemu Finansowego (*Committee on the Financial System*), tzw. Komitetu Narasimhama, a pierwszy etap koncentrował się na liberalizacji polityki stóp procentowych dla banków komercyjnych, poprawie norm ostrożnościowych i standardów działania, wzmocnieniu nadzoru i zwiększeniu konkurencji w sektorze bankowym. W 1997 r. rząd powołał drugi Komitet ds. Reform Sektora Bankowego (*Committee on Banking Sector Reforms*) w celu dokonania przeglądu tego, co zostało wykonane, i opracowania planu drugiego etapu reform sektora bankowego. Komitet przedstawił swój raport w 1998 r. [Ahluwalia, 2005].

W ramach reform stopy procentowe zostały całkowicie urynkowione. Obowiązkowe wymogi dotyczące inwestycji w rządowe papiery wartościowe o niskim oprocentowaniu znacznie obniżono, a stopy procentowe na rządowych papierach wartościowych zaczęły być określone przez rynek na podstawie okresowych aukcji przeprowadzanych przez indyjski bank centralny – Bank Rezerw Indii. Oprocentowanie depozytów zostało całkowicie zderegulowane, podobnie jak stopy kredytów.

Zmieniono normy ostrożnościowe i standardy odnoszące się do adekwatności kapitałowej, zasad obliczania dochodu czy klasyfikacji aktywów i rezerw, co pozwoliło na ściślejsze dostosowanie do zaleceń Komitetu Bazylejskiego. Rekomendowano dalsze zaostrzenie norm, aby zapewnić pełne dostosowanie do reguł światowych. Wzmocniono również zewnętrzny nadzór nad bankami. Sprawilo to, że kondycja finansowa banków stała się stabilniejsza, koncentrując się na wielkości aktywów zagrożonych w systemie bankowym. Wartość netto aktywów zagrożonych banków publicznych w proporcji ich przychodów spadła z 16,3% na koniec 1992/1993 r. do 8,2% na koniec 1997/1998.

Nastąpiły poważne zmiany na rynku kapitałowym. Indyjska Giełda Papierów Wartościowych (Securities and Exchange Board of India – SEBI) używała ramy regulacyjnej w 1992 r. i od tego czasu ustanawia przepisy regulujące działalność na rynkach kapitałowych, w tym zasady dotyczące wykorzystywania informacji poufnych, przejęć i zarządzania funduszami inwestycyjnymi. Głównym celem nowych regulacji było zapewnienie ochrony inwestorów poprzez pełną przejrzystość. Giełda krajowa wprowadziła elektroniczny handel online w 1994 r., gdy zapewniono automatyczne dopasowanie kupna i sprzedaży z priorytetem czasu i ceny oraz zapewniono transparentność dla inwestorów i ich ochronę.

Brakujący element reformy sektora finansowego w Indiach dotyczył sektora ubezpieczeń, który pozostawał monopolem publicznym. Branża cierpiała z powodu bardzo wysokiego obowiązkowego wymogu inwestowania w rządowe papiery wartościowe, co obniżało realną stopę zwrotu z produk-

tów ubezpieczeniowych. Brak skutecznej konkurencji prowadził również do ograniczenia liczby oferowanych produktów. Specjalnie powołany komitet przedłożył raport w styczniu 1994 r. i zalecił otwarcie sektora ubezpieczeniowego na prywatną konkurencję, zezwalając na inwestycje zagraniczne o mniejszościowym udziale. W 1997 r. zezwolono na ograniczone otwarcie segmentu ubezpieczeń emerytalnych i zdrowotnych na uczestników sektora prywatnego. W 1998 r. wprowadzono przepisy zezwalające na otwieranie ubezpieczeń podmiotom z kapitałem zagranicznym ograniczonym do 26%, z dodatkową rezerwą w wysokości 14% dla nierezydentów indyjskich.

Konsensus waszyngtoński w warunkach indyjskich. Podsumowanie i próba oceny

Kryzys gospodarczy, który przetoczył się przez Azję Wschodnią w 1997 r., wywołał ponowne dyskusje na temat roli rynku i państwa w gospodarce. Fakt, że niektóre z najszybciej rozwijających się gospodarek ostatniego ćwierćwiecza XX w. mogły łatwo pogrążyć się w kryzysie, doprowadził również do zakwestionowania konsensusu waszyngtońskiego.

Dane o wzroście PKB pozwalają sformułować wniosek, że gospodarka indyjska wskutek reform rynkowych weszła na nową ścieżkę wzrostu. W przeciwieństwie jednak do wielu gospodarek, które również wprowadzały programy stabilizacyjne i transformacyjne, Indie nie odnotowały gwałtownego spadku tempa wzrostu w długim okresie.

Szybka ekspansja gospodarki w połowie lat 90. XX w. opierała się na wysokiej stopie wzrostu w sektorze przemysłowym, który był przedmiotem reform. Jednak ekspansja ta zaczęła się wyczerpywać do końca 1996 r., zanim wybuchł kryzys wschodnioazjatycki. Jeżeli gospodarka była w stanie utrzymać relatywnie wysoką stopę wzrostu również w kolejnych latach, to głównie z powodu rolnictwa, które zaczęło „nadrabiać zaległości” w stosunku do sektora usług i przemysłu, choć ono samo nie było tak dogłębnie reformowane jak pozostałe sektory. Tak więc, chociaż przemysł wzrósł tylko o 4,0% w roku gospodarczym 1998/1999, to ogólny wzrost PKB wyniósł 6,8%, w rolnictwie nastąpił wzrost o 7,2%, a w sektorze usług o 8,3%.

Pod wieloma względami największy sukces osiągnięto w wymianie zagranicznej. Na początku 1991 r. Indie były na skraju bankructwa, a pozytywne zmiany nastąpiły prawie natychmiast po wprowadzeniu reform. Od tego czasu rezerwy dewizowe utrzymują się na bezpiecznym, relatywnie wysokim poziomie, wartość odsetek długu krótkoterminowego w zadłużeniu zewnętrznym została obniżona, tak jak wskaźnik obsługi długu publicznego, a deficyt na rachunku bieżącym zaczął być utrzymywany w rozsądnych granicach.

Choć gwałtownie wzrósł eksport w połowie lat 90., jednak od 1997/1998 r. nastąpiło spowolnienie, a nawet niewielki spadek w roku 1998/1999, za co obwinia się spowolnienie światowego handlu i kryzys wschodnioazjatycki. Może to być prawdą, ale inną ważną przyczynę może stanowić fakt, że indyjscy

eksporterzy nie byli w stanie przesunąć się w górę łańcucha wartości ani stworzyć produktów, które mogłyby konkurować na rynkach światowych. Deficyt na rachunku bieżącym został utrzymany na bardzo niskim poziomie nie dlatego, że deficyt w handlu towarowym był pod kontrolą, ale dlatego, że nastąpiła nadwyżka w przekazach pieniężnych z zagranicy. Jednocześnie szybka redukcja ceł w latach 1991–1997 sprawiła, że ogromna część indyjskiego przemysłu, przyzwyczajona do działania przy wysokich cłach, została dotknięta przez tańszy import. Rezultatem liberalizacji był napływ kapitału do Indii w latach 90. Choć wielkość napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych nigdy nie zbliżyła się do jej wartości w niektórych krajach wschodnioazjatyckich, to jednak zmiana w tym zakresie była bardzo duża w porównaniu z sytuacją sprzed 1991 r.

Inny miernik, według którego ocenia się sukces programu gospodarczego, to zmiany w dochodach i zatrudnieniu. W tym zakresie ocena jest niejednoznaczna. Dane pokazują, że odnotowano nieznaczną redukcję występowania ubóstwa pomiędzy latami 1987/1988 a 1993/1994. Odsetek ludności osiągający poziom konsumpcji poniżej minimalnej normy spadł z 38,9% do 35%. W tym samym czasie bezwzględna liczba ludności żyjącej w ubóstwie wzrosła z 307 do 320 mln. Niepokój budzi fakt, że nawet wraz ze wzrostem gospodarczym liczba osób ubogich się zwiększyła, co by przeczyło tradycyjnym zależnościom między wzrostem i poziomem życia ludności. W latach 1993–1997 gospodarka rosła średnio 6,9% rocznie, odsetek ludności ubogiej wzrósł z 35% do 37%, a liczba osób biednych wzrosła z 320 mln do 348 mln. Może to wskazywać na wzrost i pogłębienie się nierówności dochodowych i majątkowych w społeczeństwie indyjskim.

Niemniej, mimo szeroko zakrojonej liberalizacji, procesy te nie objęły całej gospodarki, a tendencje autarkistyczne wciąż były silne wśród niektórych branż. Wprowadzanie reform faktycznie zakończyło się w połowie lat 90. XX w., a zmiany w prawie pracy, dalsza reforma sektora finansowego, prywatyzacja, cięcia w dopłatach i inne zmiany w praktyce zostały zaniechane. Tak więc bardzo powolna implementacja indyjskiej wersji konsensusu waszyngtońskiego była wynikiem nie wyboru, lecz przymusu. Innymi słowy to, co w Indiach nazywa się „skalibrowanym programem reform”, w rzeczywistości wynikało nie z dogłębnych przemyśleń i przyjętej strategii, ale z sytuacji wewnętrznej i niezależnych czynników zewnętrznych.

Mimo tego wszystkiego osiągnięcia Indii pod względem wyników gospodarczych należy ocenić pozytywnie. Ożywienie po kryzysie z 1991 r. było relatywnie szybkie, a po okresie stabilizacji odnotowano znaczące przyspieszenie wzrostu w porównaniu ze stopą wzrostu przed reformami. Tempo wzrostu w czterech latach 1994/1995 do 1997/1998 wyniosło średnio 6,9%, co oznacza wzrost PKB na jednego mieszkańca o ponad 5% rocznie. Ubóstwo mogło wzrosnąć w ciągu pierwszych dwóch lat po kryzysie, ale uległo to odwróceniu w roku 1993/1994. Można stwierdzić, że podstawą skuteczności reform rynkowych przeprowadzanych po 1990 r. była aktywna rola państwa w tworzeniu ram instytucjonalnych gospodarki.

Biorąc pod uwagę indyjskie doświadczenia związane z półwieczem opierania polityki gospodarczej na systemie planów pięcioletnich oraz dogłębnym reformach związanych z konsensusem waszyngtońskim, zasadne wydaje się mówienie o powstawaniu tzw. konsensusu mumbajskiego, opartego na kapitale ludzkim, rynku krajowym, branżach zorientowanych na usługi. Należy jednak pamiętać, że wciąż jest to pojęcie nieprecyzyjne, które nie zostało w pełni zoperacjonalizowane i jak na razie jest raczej zbiorem postulatów niż realną podstawą prowadzenia polityki gospodarczej.

Bibliografia

- Ahluwalia M.S. [2005], *India's Economic Reforms an Appraisal*, Planning Commission, New Delhi, <http://planningcommission.nic.in/aboutus/speech/spemsa/msa018.pdf> (dostęp: 26.02.2018).
- Bywalec G. [2015], *Reformy ekonomiczne i polityczne a rozwój gospodarczy Indii (1991–2012)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Central Statistical Organization, *National Accounts Statistics* <http://www.mospi.gov.in/publication/national-accounts-statistics-1997-1> (dostęp: 20.02.2018).
- Chandra B., Mukherjee A., Mukherjee M. [1999], *India after Independence*, Viking Penguin India, New Delhi.
- Economic Reforms: Two Years after and the Tasks Ahead* [1993], Finance Ministry, Discussion Paper, New Delhi.
- Hemming R., Chu W., Collins Ch., Parker K.E., Chopra A., Fratzscher O. [1995], *India: Economic Reform and Growth*, International Monetary Fund, Washington.
- IMF, *World Economic Outlook Database*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weo-data/index.aspx> (dostęp: 7.02.2021).
- Joshi V., Little I.M.D. [1996], *India's Economic Reforms 1991–2001*, Oxford University Press, New Delhi.
- Kumar Ch. [2011], A discursive dominance theory of economic reforms sustainability: The case of India, *India Review*, 10(2): 126–184, London.
- Mohan R. [2008], *Capital flows to India*, Reserve Bank of India, <https://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/Speeches/PDFs/88642.pdf> (dostęp: 20.02.2018).
- OECD, *Society at a Glance Asia/Pacific 2011*, <https://www.oecd.org/els/soc/49263450.pdf> (dostęp: 22.02.2018).
- Reserve Bank of India, *Exchange Rate of the Indian Rupee vis-a-vis the SDR, US Dollar, Pound Sterling, D.M./ Euro and Japanese Yen (Financial Year – Annual Average and end-Year Rates)*, <https://www.rbi.org.in/scripts/PublicationsView.aspx?id=15268> (dostęp: 20.02.2018).
- Reserve Bank of India, *Foreign Direct Investment Flows to India: Country-wise and Industry-wise*, <https://www.rbi.org.in/scripts/AnnualReportPublications.aspx?Id=1194> (dostęp: 25.02.2018).
- Reserve Bank of India, *Handbook of Statistics on Indian Economy*, <https://www.rbi.org.in/scripts/annualPublications.aspx?head=Handbook%20of%20Statistics%20on%20Indian%20Economy> (dostęp: 19.02.2018).
- Rodrik D. [2011], *Jedna ekonomia, wiele recept. Globalizacja, instytucje i wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.

- Singh J., Chittedi K.R. [2011], Performance of Public Sector Enterprises in India: Pre and Post Liberalization Scenario, *The IUP Journal of Managerial Economics*, IX(3): 7–25.
- Srinivas Sh.V. [2017], *The economic history of India. India and the International Monetary Fund 1944–2017*, <http://nationalarchives.nic.in/sites/default/files/new/THE%20ECONOMIC%20HISTORY%20OF%20INDIA.pdf> (dostęp: 25.02.2018).
- Srinivasan T.N. [2000], *Eight Lectures on India's Economic Reforms*, Oxford University Press, New Delhi.
- Stiglitz J. [1998], *More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington consensus*, World Institute for Development Economics Research, Helsinki.
- Tendulkar S. [1998], Indian Economic Policy Reform and Poverty: An assessment, [w:] Ahluwalia I.J., Little I.M.D. (red.), *India's Economic Reforms and Development: Essays for Manmohan Singh*: 157–180, Oxford University Press, New Dehli.
- Virmani A. [2001], *India's 1990–91 crisis: reforms, myths and paradoxes*, Working Paper, 4, Planning Commission, New Delhi.
- Williamson J. [1990], What Washington Means by Policy Reform, [w:] Williamson J. (red.), *Latin American adjustment: how much has happened?:* 7–20, Institute for International Economics, Washington.
- World Bank, *India 1998 Macroeconomic Update, Annex Table 10* <http://documents.worldbank.org/curated/en/706211468771695865/pdf/multi0page.pdf> (dostęp: 7.02.2021).
- World Bank Data Base, *Tariff rate, applied, weighted mean, all products*, <https://data.worldbank.org/indicator/TM.TAX.MRCH.WM.AR.ZS> (dostęp: 8.02.2021).

