

Benon Gaziński

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski
w Olsztynie

University of Warmia and Mazury
in Olsztyn

PRZEBUDZANIE GIGANTA? GOSPODARKA INDYJSKA W OKRESIE REFORM

A Revival of the Giant? Indian Economy in a Period of Reforms

Słowa kluczowe: Indie, rozwój gospodarczy, reforma gospodarki.

Key words: India, economic development, economic reforms.

Streszczenie

W artykule podjęto próbę syntetycznego ujęcia doświadczeń indyjskich reform gospodarczych zapoczątkowanych w 1991 r. Punktem wyjścia do rozważań nad sukcesami i porażkami trwających od piętnastu lat reform jest niepowodzenie wcześniejszej strategii gospodarczej – prób znalezienia „trzeciej drogi” rozwoju pomiędzy kapitalizmem a socjalizmem. Doprowadziło to do zwrotu ku reformom rynkowym. Następnie skoncentrowano się na trzech istotnych zagadnieniach: programie naprawczym sektora przedsiębiorstw państwowych, liberalizacji handlu i otwarciu na kapitał zagraniczny (ograniczenie ceł, odchodzenie od licencjowania importu, wymienialność rupii, inwestycje zagraniczne) oraz wpływie podjętych reform na rolnictwo.

Abstract

In this article, a comprehended review of experiences of Indian economic reforms, introduced in 1991 is presented. As an introductory point of considerations serves a failure of decades of former economic strategy – to find the third way” of development between the market economy and socialism. A turn to market-oriented reforms became inevitable. Then, three basic issues are debated: the programme to renovate public sector enterprises, trade liberalization and opening to the foreign capital (tariff reduction, removal of import licensing, rupee convertibility and foreign investments) and impact of introduced reforms upon agriculture.

Wstęp

Odległe kulturowo i geograficznie od Polski Indie wykazują jedno z istotnych podobieństw. Kilkadziesiąt lat trwał w tym kraju eksperyment, jakiego poddano gospodarkę po odzyskaniu niepodległości po II wojnie światowej – w systemie demokracji parlamentarnej podjęto próby wprowadzenia wielu istotnych elementów właściwych dla realnego socjalizmu, takich jak pięcioletni

plan gospodarczy, administracyjne regulowanie cen czy rozwój sektora państwowego. Okazało się jednak, że również w warunkach demokracji rozwiązania takie się nie sprawdzają. Z konstytucji indyjskiej na początku lat 90. zniknął zatem zapis o socjalizmie i kraj ten przystąpił do reform rynkowych.

Mimo że w Polsce wprowadzenie nowego systemu nie było wyborem, lecz zostało narzucone z zewnątrz i obejmowało prawie całą gospodarkę, podczas gdy w Indiach dominowała własność prywatna, a „dyktatura proletariatu” sprowadzała się po prostu do dyktatury, poznanie niektórych doświadczeń indyjskich reform gospodarczych może okazać się inspirujące z punktu widzenia transformacji systemowej podjętej w 1989 r. w naszym kraju.

Niepowodzenia indyjskich prób „trzeciej drogi” rozwoju

Na wybór podstawowych przesłanek rozwoju społeczno-gospodarczego niepodległych Indii rzutowały dziesięciolecia dyskusji i sporów w okresie kolonialnym. Szczególną uwagę zwracano na zwalczanie ubóstwa, relacje pomiędzy rolnictwem a przemysłem, w tym rolę państwa i rynku w dystrybucji produktu narodowego zgodnego z ideą strategii podstawowych potrzeb. Poddawano krytyce sposób rządzenia Indii kolonialnych¹. Wielu autorów było przekonanych – pod wpływem tego, co zdawało się świadczyć o sukcesach transformacji Rosji Radzieckiej – że kluczem do rozwoju jest szybkie uprzemysłowienie. W książce *Planned Economy for India* stwierdza się: „Indie nie mogą prosperować inaczej niż poprzez szybkie uprzemysłowienie [...] należy zaplanować, zorganizować i przeprowadzić uprzemysłowienie [...]. Indie mogą zostać krajem o rozwiniętym przemyśle albo stać się rynkiem zbytu wyrobów przemysłowych z zewnątrz, a nie jedno i drugie”².

Za rozwojem gospodarki planowej opowiadał się Indyjski Kongres Narodowy. W 1938 r. powstała Narodowa Komisja Planowania, a na jej czele stanął Jawaharlal Nehru. Komisja uznała, że podstawą dobrobytu jest uprzemysłowienie, szczególnie rozwój przemysłu ciężkiego. Istotne zadanie przypadło w tym procesie państwu i sektorowi publicznemu. Jednym z celów gospodarczych była samowystarczalność kraju. W rolnictwie winna dominować własność kolektywna i formy spółdzielcze. Sektor bankowy i ubezpieczenia oraz handel zagraniczny miały być poddane kontroli państwa.

„Problem ubóstwa i bezrobocia, obrony narodowej oraz odnowy gospodarczej nie może być inaczej rozwiązany niż przez uprzemysłowienie [...]. Co do

¹ Por. D. NAOROI, *Poverty and Un-British Rule in India*, Swan and Sonnenschein, New York 1901.

² K. VISVESWARAYA, *Planned Economy for India*, IBH, Bombay 1934, s. 351–353.

przemysłu obronnego, postanowiono, że musi on pozostawać własnością i być kontrolowany przez państwo. Co do innych kluczowych przemysłów, większość była zdania, że muszą one pozostawać w rękach państwowych, ale dość znaczna część Komitetu uznawała, że wystarczy kontrola ze strony państwa. Kontrola nad tymi przemysłami musi być jednak ścisła. [...] Za cel dla całego kraju przyjmowano jak najszybsze osiągnięcie samowystarczalności żywnościowej. Z pewnością nie oznaczało to wykluczenia handlu zagranicznego, ale niepokój, aby nie został on wciągnięty w wir gospodarczego imperializmu. [...] Ziemia rolnicza, kopalnie, kamieniołomy, rzeki i lasy są formą bogactwa narodowego, którego własność musi bezwzględnie pozostawać w rękach narodu indyjskiego. W uprawianiu ziemi należy stosować zasadę spółdzielczości i rozwijać gospodarstwa spółdzielcze i kolektywne. [...] O ile banki, ubezpieczenia itp. nie zostaną znacjonalizowane, winny one przynajmniej znajdować się pod kontrolą państwa, umożliwiając regulowanie przez nie kapitałów i kredytów. Pożądana byłaby również kontrola państwowa nad eksportem i importem”³. Podobne przeświadczenia odnajdujemy w książce z 1944 r. (autorstwa Banerjee i in.) *People’s Plan for Economic Development of India*, gdzie czytamy: „Jest również niezbędne, aby państwo sprawowało skuteczną kontrolę nad bankami i innymi instytucjami finansowymi w kraju. Winno ono ponadto pełnić rolę monopolisty w handlu zagranicznym oraz w transakcjach finansowych z innymi krajami”⁴.

Inaczej pojmował istotę rozwoju Mahatma Gandhi, który opowiadał się za rolnictwem i powiązaniem z nim przemysłem lokalnym, przeciwstawiając się strategii rozwoju opartej na wielkim przemyśle. Jeden z jego zwolenników w książce *The Gandhian Plan of Economic Development for India* z 1944 r. ujmował to następująco: „Nasze planowanie winno opierać się na rodzimej kulturze i cywilizacji narodu oraz być zgodne z istotą organicznego rozwoju; winno także promować dobrobyt i szczęście całego narodu [...], stąd też planowanie gospodarcze winno zawierać możliwie najmniejszą ilość kontroli i przymusu ze strony państwa [...] zdrowy system gospodarki narodowej winien nie dopuszczać do nadmiernej rozpiętości dochodów jednostek. Inaczej – wcześniej czy później – demokracja prowadzi będzie do plutokracji czy oligarchii. [...] Wszystkie trzy typy planowania – nazistowski, amerykański czy radziecki – nie spełniają naszych ideałów. [...] Jaka jest zatem alternatywa? Rozwiązanie znajdujemy w prostocie, decentralizacji i wiejskiej industrializacji. I z takiego punktu widzenia poglądy ekonomiczne Gandhiego nabierają nie-

³ J. NEHRU, *Soviet Russia. Some random sketches and reflections*, Chetana, Bombay 1929, s. 401, 403–404.

⁴ Cyt za: J. N. BHAGWATI, P. BEHARI, *India. Planning for industrialization*, Oxford University Press 1970, s. 110.

zwykłego znaczenia, w czasie, gdy inne teorie ekonomiczne prowadzą nas w ślepy zaułek”⁵.

Tak więc podstawy strategii gospodarczej powojennych Indii ukształtowały się w okresie poprzedzającym uzyskanie niepodległości. W latach 1947–1964, kiedy ster władzy państwowej dzierżył J. Nehru, wyłonił się system biurokratycznego państwa poddającego potężnej kontroli procesy gospodarcze. Co prawda, podjęty na początku lat 50. Program Wspólnot Rozwojowych w swoich założeniach stanowić miał narzędzie wszechstronnego rozwoju społeczności wiejskich, wykorzystując inicjatywę społeczności lokalnych, ale jego struktura organizacyjna była zbyt zcentralizowana i odgórnie zarządzana, by przyjęte cele mogły być osiągnięte. Próby decentralizacji i oparcia się w zarządzaniu projektem na samorządach lokalnych (*panchayat*) zostały zaniechane, zanim jeszcze mogły przynieść wyniki. Po kilku latach eksperymentowania z rozwojem oddolnym nastąpił zwrot ku centralizacji, tak wyraźny w okresie drugiego planu pięcioletniego. Podstaw rozwoju kraju upatrywano w przemyśle, ekspansji sektora publicznego oraz rozbudowanej kontroli gospodarki ze strony administracji państwowej. System ten obejmował licencjonowanie przemysłu – zgody administracji wymagały nie tylko skala, lokalizacja i technologia wszelkich projektów inwestycyjnych, lecz również dalszy rozwój przedsiębiorstw czy zmiana struktury produkcji. W handlu zagranicznym obowiązywał system kontroli dewiz – wpływy z eksportu musiały być odprowadzane do banku centralnego po oficjalnym kursie wymiany, a zakupy na rynkach światowych ograniczano poprzez licencjonowanie importu.

Kontroli poddano rynek kapitałowy. Na podstawowe dobra konsumpcyjne obowiązywały niskie, sztywno ustalone administracyjnie ceny. Dotyczyło to szczególnie takich produktów rolnych, jak: zboża, cukier czy oleje. Z kolei dotowano podstawowe nakłady: nawozy, wodę do nawadniania, paliwa i elektryczność. Producenci krajowi znaleźli się we względnej izolacji od rynków światowych – obowiązująca doktryna oznaczała w praktyce dążenie do samowystarczalności niezależnie od kosztów.

Rozbudowywany przez dziesięciolecia system był w praktyce kontrolą prewencyjną – zmierzał bardziej do ograniczania odchyłeń od obowiązujących celów politycznych, niż do karania odstępstw od obowiązującego prawa. Sytuację tę jeden z autorów określił ironicznie: „o ile w systemach opieki zdrowotnej preferuje się bardziej działania zapobiegawcze niż lecznicze, z pewnością nie dotyczy to regulacji w sferze przemysłu. Ale w Indiach od lat 50. rozprzestrzeniły się rozwiązania lecznicze w służbie zdrowia i zapobiegawcze w przemyśle”⁶.

⁵ Cyt. za: J.S. MATHUR, A.S. MATHUR, *Economic thought of Mamatha Gandhi*, Chaitanya, Allahabad 1962, s. 13–14.

⁶ T. N. SRINIVASAN, *Economic Liberalization and Economic Development; India*, „Journal of Asian Economics”, nr 7(2), 1996, s. 209.

Próba rozluźnienia gorsetu administracyjnych ograniczeń, dławiących indyjską gospodarkę, nastąpiła w latach 1964–1966, po śmierci J. Nehru, przez jego następcę na urządzie premiera – Lal Bahadur Shastriego. Indie znajdowały się wtedy w stanie wojny z Pakistanem oraz doświadczały poważnego kryzysu żywnościowego. Shastri w latach 1958–1960 był w gabinecie Nehru ministrem handlu i przemysłu, a następnie ministrem spraw wewnętrznych. Dał się poznać jako pragmatyk, który – w przeciwieństwie do głębokiej nieufności, jaką Nehru darzył prywatnych przedsiębiorców, znajdował łatwy kontakt i zrozumienie w kręgach biznesu.

Powstanie gabinetu Shastriego w 1964 r. dawało nadzieję na zmianę nastawienia wobec sektora prywatnego. W rządzie nowego premiera znaleźli się zwolennicy większego udziału mechanizmów gospodarki rynkowej, tacy jak minister rolnictwa C. Subramanian, A. Mehta, któremu powierzono kierownictwo świeżo utworzonego Ministerstwa Planowania, czy osobisty sekretarz premiera L. K. Iha, bardzo aktywny w wielu komitetach i ciałach doradczych. Jedynym ministrem zdecydowanie przywiązany do ideologii socjalistycznej w gabinecie Shastriego zdawał się być minister pracy D. Sanjivayya⁷.

Rozwiązania promujące przedsiębiorczość i rozwój były coraz bardziej potrzebne wobec narastających trudności gospodarczych: stagnacji produkcji rolniczej, zmniejszenia tempa rozwoju przemysłu, wyczerpywania się rezerw dewizowych oraz szerzącego się bezrobocia. Stąd też zapowiedziano ograniczenie administracyjnego nadzoru w przemyśle stalowniczym i cementowym, po czym miano ocenić zakres kontroli w innych przemysłach⁸. Shastri powołał Radę Doradczą ds. Przedsiębiorczości jako ciało opiniotwórcze w tworzeniu czwartego planu pięcioletniego, w którym znacznie więcej miejsca niż poprzednio miało przypaść sektorowi prywatnemu oraz kapitałowi zagranicznemu⁹.

Przedwczesna śmierć premiera poddała ciężkiej próbie nadzieje wprowadzenie w życie zdecydowanych zmian w gospodarce Indii. Co prawda Indira Gandhi przejawiała wolę kontynuacji zapoczątkowanych reform, to jednak sprawy gospodarcze nie pociągały jej i polegała na opiniach swoich doradców. Ekspertami nadal byli w tym czasie C. Subramanian, L. K. Iha oraz L. N. Birk – zwolennicy reform w poprzednim gabinecie. Nagłe przeprowadzenie dewaluacji rupii, która w dniu 6 czerwca 1966 r. straciła do dolara ponad 50% wartości, naraziło Indirę Gandhi na gwałtowną krytykę ze strony większości ugrupowań politycznych i prasy. Poparcie i zrozumienie okazały jedynie sfery

⁷ Zob. M. BRECHER, *Succession in India. A Study in Decision-Making*, Oxford University Press, London 1966, s. 113–114.

⁸ C. P. SRIVASTAVA, *Lal Bahadur Shastri. A Life of Truth in Politics*, Oxford University Press, Delhi 1995, s. 108–116.

⁹ H. VENKATSUBBIAH, *Enterprise and Economic Change. 50 Years of FICCI*, Vikas, New Delhi 1977, s. 122–123.

wielkiego biznesu, zarazem wyrażające nadzieję, że w ślad za tą decyzją nastąpią dalsze odważne kroki – zmniejszenie kontroli gospodarki oraz ograniczenie podatków. Niestety, Indira Gandhi wobec kryzysu politycznego wycofała się z reform. Proreformatorskich polityków i doradców w jej otoczeniu zastąpili zwolennicy bardziej etatystycznych rozwiązań. Za priorytet przyjęto samowystarczalność żywnościową, czego przejawem stał się program „zielonej rewolucji”. Nastąpił zwrot ku centralizacji i wszechobecnej kontroli administracyjnej. O przeciwnym kursie polityki Indiry Gandhi niż zainicjowany przez Shastriego świadczyła nacjonalizacja banków. Wprowadzono ponadto szereg rozwiązań krępujących rozwój sektora prywatnego, takich jak Ustawa o monopolach i restrykcyjnych praktykach w handlu czy Ustawa o regulowaniu handlu zagranicznego¹⁰.

Następca Indiry Gandhi na urzędzie premiera, jej syn Rajiv Gandhi, opowiedział się za otwarciem gospodarki Indii na oddziaływanie rynku i konkurencji międzynarodowej. I tym razem próba zwrotu w polityce gospodarczej okazała się jednak krótkotrwała. Tylko w jednej dziedzinie reformy przyniosły widoczne wyniki – w oprogramowaniu i przemyśle komputerowym. W listopadzie 1984 r. przyjęto politykę korzystną dla tego nowoczesnego sektora gospodarki – obniżono cła importowe oraz wprowadzono zachęty dla inwestorów. Na zmiany w całej gospodarce przyszło czekać do początku kolejnej dekady¹¹.

Zwrot ku programowi reform rynkowych

W latach 80. produkcja przemysłowa wzrastała średnio o 8%, co oznaczało podwojenie w okresie dziesięciolecia. Był to szczególnie pomyślny okres dla przemysłu samochodowego, naftowego oraz górnictwa węglowego. Przykładowo: w 1980 r. wartość produkcji globalnej przemysłu budowy maszyn wyniosła 1,7 mld rupii, a w 1990 – 7,6 mld. W przypadku urządzeń dla przemysłu cementowego wzrost ten był dziesięciokrotny: z 300 mln do 3 mld rupii (dane w cenach bieżących). Liczba ciągników rolniczych, dostarczonych przez przemysł indyjski, w okresie dekady powiększyła się z 71 do 143 tys., a motocykli i skuterów – z 447 tys. do 1,8 mln¹².

O ożywieniu gospodarczym Indii świadczył roczny średni wzrost PKB o 5,4% w pierwszej połowie lat 80. i o 6,3% – w drugiej połowie. Wartość dodana

¹⁰ M. M. KUDAISSA, *Reforms by Stealth: Indian Economic Policy, Big Business and the Promise of Shastri Years, 1964–1966*, South Asia, vol. 25, 2, 2002, s. 205–229.

¹¹ A.L. SAXENIAN, *Bangalore. The Silicon Valley of Asia?*, (w:) *Economic Policy Reforms and the Indian Economy*, ed. A.O. Krueger, University of Chicago Press 2003, s. 169–203.

¹² D. ROTHERMUND, *The Economic History of India. From Pre-colonial Times to 1991*, Routledge, London 1993, s. 163.

w rolnictwie (w stałych cenach) wzrosła średnio o 3,1%, a wzrost produkcji żywności na osobę w ciągu dekady osiągnął 12%¹³.

Mimo korzystnych wyników ilościowych, w latach 80. narastały problemy strukturalne gospodarki. Stan infrastruktury, już wcześniej daleki od satysfakcjonującego, uległ jeszcze względnemu pogorszeniu, gdyż tempo rozwoju infrastruktury pozostało w tyle za rozwojem całej gospodarki.

Coraz gorsze relatywnie wyniki odnotowywał sektor przedsiębiorstw publicznych. Nie spełnił on swej roli jako czynnik przyspieszenia rozwoju gospodarczego. Wprost przeciwnie – wzrost ten hamował, wysysając coraz więcej z budżetu publicznego, w którym następnie brakowało środków na inne cele, w tym na rozwój infrastruktury. W ten sposób powiększały się wydatki budżetowe, mierzone jako procent PKB, narastał deficyt fiskalny, a inflacja osiągnęła w drugiej połowie lat 80. ponad 7% rocznie, by w 1991 r. wynieść 13,5%.

Coraz większym obciążeniem dla budżetu były subsydia, alokowane w sposób nie sprzyjający ożywieniu gospodarki i ochronie środowiska przyrodniczego – znaczna ich część przypadała na wodę i elektryczność, nawozy i żywność (za pośrednictwem tanich sklepów Publicznego Systemu Zaopatrzenia). Przypadało na nie do roku 1990 11,6% wydatków rządowych oraz 2,3% PKB. Ujmowane jako „pomoc dla stanów” stanowiły 12,1% wydatków budżetowych rządu centralnego, zwiększane o kolejne 7,1% tzw. pozaplanowych „pożyczek dla stanów”. Obciążenia takie uzasadniano potrzebą wsparcia dla biednych. Efektywność tych działań była wątpliwa, gdyż, jak stwierdzono w jednym z krytycznych opracowań: „Wiele dowodów przemawia za tym, że znacząca część tych środków ląduje ostatecznie w kieszeniach osób zamożnych, lecz spełniających przyjmowane kryteria wsparcia, a ponadto sprzyja marnotrawstwu deficytowej wody, energii, nawozów itp., przyczyniając się zarazem do złych wyników finansowych sektora publicznego w tych dziedzinach oraz ograniczając jego możliwości inwestowania”¹⁴.

Tak więc mimo dość szybkiego tempa wzrostu gospodarczego, pod koniec lat 80. w Indiach narastał kryzys gospodarczy. Brakowało korekt i przesunięcia środków tam, gdzie przyniosłyby większe efekty. O złej kondycji finansów państwa świadczy zmniejszenie w pierwszych miesiącach 1991 r. rezerwy środków płatniczych do poziomu odpowiadającego wartości dwutygodniowego importu. Szacowano, że na przełomie lat 80. i 90. 1/3 deficytu sektora publicznego stanowiły subsydia jedynie do nawozów, wody i elektryczności¹⁵.

¹³ *World Development Report*, Washington 1988, s. 226, 234.

¹⁴ A. O. KRUEGER, S. CHINYOY, *The Indian Economy in Global Context*, (w:) *Economic Policy Reforms and Indian Economy*, ed. A. O. Krueger, The University of Chicago Press 2003, s. 20.

¹⁵ V. JOSHI, I. M. D. LITTLE, *India. Macroeconomics and Political Economy. 1964–1991*, World Bank, Washington 1994, s. 347.

W takich warunkach narastającego kryzysu gospodarczego i niestabilności sceny politycznej w maju 1991 r. ofiarą zamachu padł Rajiv Gandhi. Wybór Narashimha Rao na premiera i przewodniczącego Partii Kongresowej 26 czerwca 1991 r. był zarazem postawieniem na ciągłość i zmianę. Rao nie wywodził się z dynastii Nehru, ale pełnił różne funkcje ministerialne (był ministrem spraw wewnętrznych, obrony i spraw zagranicznych) w gabinetach tak Indiry, jak i Rajiva Gandhiego. Polityk ten był również głównym ministrem w stanowym rządzie Andhra Pradesz – miał zatem doświadczenia również na poziomie lokalnym. W okresie rządów mniejszościowych wybór tego podeszłego wiekiem (70 lat) i schorowanego polityka mógł uchodzić za tymczasowy. W warunkach kryzysu po zabójstwie Rajiva Gandhiego oraz po dwukrotnych wyborach w okresie zaledwie dwóch lat bez wyłonienia większości rządzącej, jak również przy stanie gospodarki wymagającej śmiałych reform Rao znalazł się w sytuacji, którą można porównać z rokiem 1964, kiedy urząd premiera zajmował L. Bahadur Shastri. Szanse akceptacji programu reform były, w kontekście doświadczeń początku lat 90., większe niż ćwierćwiecze wcześniej¹⁶.

Do najbliższych współpracowników nowego premiera należał Manmohan Singh, minister finansów. Ten wszechstronnie wykształcony na uniwersytetach w Oxfordzie i Cambridge ekonomista pracował w administracji rządowej od 1966 r., m.in. jako doradca ekonomiczny premiera oraz gubernator banku narodowego (the Reserve Bank of India).

W przygotowaniu kompleksowego programu reform miało pomóc kilka komitetów ekspertów powołanych przez rząd Rao: finansów (Narasimhan Committee), podatków (Chelliach Committee), polityki upadłościowej (Goswami Committee), ubezpieczeń (Malostra Committee), prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Rangarajan Committee). Raporty tych komitetów oraz innych zespołów ekspertów pracujących nad technicznymi aspektami reform zostały poddane publicznej debacie z udziałem kręgów przedsiębiorców, nauki oraz związków. Zostały one uwzględnione w rządowych dokumentach, takich jak: „Ósmy plan”, „Raport dyskusyjny o ramowych założeniach i etapach wdrażania planu stabilizacyjnego oraz reform” (z czerwca 1993) oraz „Raport dyskusyjny o reformie sektora bankowego” (z czerwca 1993 r.)¹⁷. Reformy zapoczątkowane w lipcu 1991 r. okazały się zwrotem w polityce gospodarczej Indii – nastąpiło porzucenie indyjskiej drogi do socjalizmu, zapoczątkowanej przez J. Nehru i trwającej przez całe dziesięciolecie. Podstawowy kierunek reform – mniej państwa, więcej rynku w gospodarce – przybliżył gospodarkę indyjską do gospodarki światowej.

¹⁶ A. G. RUBINOFF, *India at the Crossroads*, „Journal of Asian and African Studies” 1993, vol. XXVIII, nr 3–4, s. 198–215.

¹⁷ *India: Country Economic Memorandum*, World Bank, Washington 1996, s. 41

Celem krótkookresowym rządu była stabilizacja gospodarki. Temu służyła m.in. dewaluacja rupii i ograniczanie wydatków budżetowych. Stopniowo zmniejszał się deficyt finansowy, który w momencie wprowadzenia reform wynosił 8,4% PKB. W rok po podjęciu reform (1991–1992) zmniejszył się on do 6%, a w rok później do 5,7% PKB.

Pakiet wprowadzanych reform obejmował wiele różnorodnych, powiązanych ze sobą działań zmierzających do zmniejszenia zakresu interwencji państwa w gospodarce na rzecz regulacji poprzez mechanizm rynkowy¹⁸:

- ograniczenie dotacji i zakresu inwestycji publicznych;
- stopniowe wycofanie się z rządowych zakupów produktów dostarczanych przez przedsiębiorstwa państwowe;
- wycofanie się państwa z systemu licencjonowania handlu z uwolnieniem kursu rupii, tak aby utrzymać bilans handlu i rozliczeń bieżących;
- usunięcie ograniczeń w inwestowaniu przez prywatny kapitał w sektorach dotychczas zastrzeżonych dla państwa i stworzenie zachęt do napływu kapitału zagranicznego;
- zapowiedź stopniowej prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych;
- obniżenie stawek podatków bezpośrednich i pośrednich oraz cel;
- zwiększenie dyscypliny finansowej poprzez m.in. przyjęcie maksymalnej sumy, do jakiej rząd może się zadłużyć w Reserve Bank of India oraz reformy systemu bankowego;
- decentralizację ze wzrostem uprawnień władz stanowych i administracji lokalnej.

Reformy sektora przedsiębiorstw państwowych

Sektor przedsiębiorstw państwowych tworzone w latach 50. ze względów ideologicznych, łącząc z nim nadzieję na równość ekonomiczną i szybki rozwój. Oczekiwania te zawiodły, ale – z upływem czasu – jego istnienie uzasadniano innymi, mniej wyrazistymi przesłankami, takimi jak zrównoważony rozwój czy tworzenie miejsc pracy. W praktyce sprowadzało się to do ochrony zatrudnienia. Upadające przedsiębiorstwa prywatne przejmowało państwo, co przenosiło ich niską efektywność. W miarę wzrostu protekcjonizmu narastały obciążenia budżetu. Polityka dominowała zatem nad ekonomią. Kondycja ekonomiczna przedsiębiorstw państwowych coraz bardziej ustępowała sektorowi prywatnemu.

W przyjętej polityce gospodarczej dla sektora publicznego rezerwowano wybrane przemysły czy produkty, zapewniając im monopolistyczną pozycję

¹⁸ V. JOSHI, I. LITTLE (eds.), *India's Economic Reform 1991–2001*, Oxford University Press 2004.

i izolując od konkurencji, tak na rynku wewnętrznym, jak i międzynarodowym. Miał on wyłączność m.in. w przemyśle obronnym, kolejnictwie, łączności. W trzydziestoleciu poprzedzającym rozpoczęcie reform 1991 r. udział sektora publicznego w górnictwie i kamieniołomach wzrósł z 19% do 100%, a więcej niż podwoił się w bankowości i ubezpieczeniach. Łącznie jego udział w PKB powiększył się w okresie trzydziestolecia (1960/61 – 1991/92) ponadtrzykrotnie: z 8% do 26% (tab. 1).

Tabela 1. Udział sektora publicznego w tworzeniu PKB* w wybranych gałęziach gospodarki (w %)

Wyszczególnienie	1960/1961	1970/1971	1980/1981	1991/1992
Rolnictwo	1	2	2	2
Leśnictwo	10	10	10	9
Górnictwo i kamieniołomy	19	31	91	10
Przemysł	5	10	13	17
Elektryczność i gaz	79	92	91	96
Budownictwo	6	7	16	21
Handel, hotele i restauracje	1	3	6	3
Transport, przechowalnictwo i łączność, w tym:	55	57	54	51
– kolejnictwo	100	100	100	100
– łączność	100	100	100	100
– pozostałe środki transportu i przechowalnictwo	24	29	31	19
Bankowość i ubezpieczenia	35	69	85	85
Administracja publiczna i przemysł zbrojeniowy	100	100	100	100
Inne usługi	14	26	39	44
Razem	8	14	20	26

* przyjęto ceny stałe z 1980/1981 r.

Źródło: *National Accounts Statistics*, CSO, New Delhi (różne wydania).

Ponieważ – zgodnie z przyjmowaną strategią rozwoju – sektor państwowy, w tym szczególnie przemysł ciężki miał przyspieszać rozwój gospodarczy, ok. 60% inwestycji w głównych przedsiębiorstwach państwowych przypadało na stal i inne metale, minerały, węgiel, ropę i energię. W chwili rozpoczęcia reform udział głównych przedsiębiorstw państwowych w całkowitej (rejestrowanej) produkcji przemysłowej przekraczał 14% (tab. 2).

W założeniach reformatorskiej polityki z 26 lipca 1991 r. przyjęto, że przedsiębiorstwa państwowe stanowią nie tyle aktywa, co obciążenie dla rządu. Potrzebne zmiany miały być poprzedzone oceną ich stanu ekonomicznego, szczególnie w gałęziach o mało zaawansowanych technologiach, w nieefektyw-

Tabela 2. Udział sektora głównych przedsiębiorstw państwowych w całkowitej produkcji przemysłowej (1990/1991)

Gałąź przemysłu	Przedsiębiorstwa państwowe (mln rupii)	Produkcja globalna (mln rupii)	Udział procentowy
Metalurgiczny	118 752	338 971	35,0
Maszynowy	78 866	313 363	25,2
Chemiczny	56 676	295 190	19,2
Urządzeń transportowych	23 614	158 884	14,9
Tekstylny	11 697	725 710	3,8
Dóbr konsumpcyjnych	16 620	725 710	2,3
Ogółem	306 080	2 136 664	14,3

Źródło: *Annual Survey of Industries 1990-1991*, CSO, Delhi, s. 119-124.

nych drobnych przedsiębiorstwach oraz branżach, które dość dobrze rozwinęły się już w sektorze prywatnym. Znacząco zmniejszono obszary przemysłu zarezerwowanego dla sektora publicznego z 17 do 8 (a następnie do 6). Ponadto przewidziano udział sektora prywatnego w branżach nadal będących domeną państwa, jak przemysł obronny czy naftowy¹⁹.

Podjęto też problem tzw. chorych przedsiębiorstw państwowych. Rada Restrukturyzacji Przemysłu i Handlu miała je ocenić i zdecydować o indywidualnym sposobie naprawy. Zaproponowano również osłonę socjalną dla pracowników zakładów objętych restrukturyzacją. Przedsiębiorstwa pozostawione w sektorze publicznym miały uzyskać większą niezależność. Zapowiedziano także decyzje o sposobie przeprowadzenia prywatyzacji, tak aby zmniejszyć obciążenia budżetu oraz umocnić przedsiębiorstwa pozostające w tym sektorze, by skutecznie konkurowały na rynku. Spośród 240 głównych przedsiębiorstw państwowych do kwietnia 1994 r. 53 uznano za nierentowne, kierując je do Rady Restrukturyzacji Przemysłu i Handlu, by zdecydowała o ich naprawie. Przyjęto złożoną i długotrwałą procedurę dla przedsiębiorstw objętych postępowaniem naprawczym. Najpierw o przyszłości przedsiębiorstwa musi wyrazić się rząd, jako właściciel, poprzez ministrów tych resortów, do których należy dane przedsiębiorstwo. Grupie ministrów opiniujących przedsiębiorstwa przewodzi minister finansów. Zazwyczaj Rada zwraca się do przedsiębiorstwa objętego postępowaniem, aby przedstawiło własne propozycje restrukturyzacji. Jeśli nie są one przekonujące, wyznacza się agencję operacyjną oceniającą żywotność przedsiębiorstwa. Po przedstawieniu przez nią propozycji rekonstrukcji bądź likwidacji przedsiębiorstwa rozpoczynają się konsultacje zainteresowanych stron: właścicieli, reprezentantów pracowników

¹⁹ I.M.D. LITTLE, *India's Economic Reforms 1991-1996*, „Journal of Asian Economics”, 1996, nr 7(2), s. 161-176.

i wierzycieli. Po ich zakończeniu wydawana jest decyzja, od której każda ze stron może się odwołać. Jeśli nadal brak kompromisu, sprawę można skierować do sądu.

W przedsiębiorstwach zakwalifikowanych do grupy „chorych” w pierwszej połowie lat 90. zatrudniano 400 tys. pracowników z ogółu 2,15 mln pracujących w głównych przedsiębiorstwach państwowych. Co najmniej drugie tyle, ok. pół miliona, pracowało w innych przedsiębiorstwach przynoszących straty, nie zakwalifikowanych jednak do grupy „chorych”. Pracownicy ci byli zagrożeni utratą pracy w wyniku upadku przedsiębiorstwa bądź zmniejszenia zatrudnienia skutkiem postępowania naprawczego. Stąd też w roku 1992 powołano Narodowy Fundusz Odnowy w celu osłony pracowników tracących pracę w wyniku restrukturyzacji. Do zadań Funduszu należało organizowanie szkoleń umożliwiających przekwalifikowanie i podjęcie pracy w innym miejscu, jak również kreowanie zatrudnienia na obszarach dotkniętych restrukturyzacją. Fundusz miał również wypłacać odprawy pracownikom odchodzącym na wcześniejsze emerytury.

Pierwsze ostrożne próby prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych podjęto w pierwszej połowie lat 90. Na sprzedaż wystawiono akcje 34 przedsiębiorstw przynoszących zyski, co przyniosło łącznie 95 mln rupii (ok. 3,2 mld dolarów), przy czym w gestii rządu pozostawiono co najmniej 51% udziałów. Stąd też zwolennicy bardziej radykalnej prywatyzacji wskazywali, że jest to zaledwie podreperowanie budżetu – sprzedaż mniej niż połowy akcji nawet formalnie nie jest sprywatyzowaniem. Tak ograniczona forma przekształceń nie rozwiązuje strukturalnych ograniczeń sektora publicznego, nie stanowi też dalekosiężnej formuły jego rozwoju.

W programie z 1991 r. zabrakło zatem klarownego określenia zakresu reform w przedsiębiorstwach państwowych – czy ich celem ma być wycofanie się państwa i całkowita prywatyzacja, czy jedynie większa autonomia i konkurencyjność przedsiębiorstw pozostawionych jednak w sektorze publicznym. Brakowało również pogłębionej oceny ograniczeń rozwoju sektora publicznego, jak również wizji docelowej roli tego sektora w gospodarce przyszłości. Ponadto poza grupą przedsiębiorstw podlegających procedurze naprawczej jako „chore” wraz z wybranymi częściowo sprywatyzowanymi przedsiębiorstwami przynoszącymi zyski pozostało ok. 150 zakładów przynoszących straty bądź zyski, przy czym nie określono, czy w przyszłości czeka je prywatyzacja i na czym ma ona polegać.

W Indiach wypracowanie rozwiązań jest bardzo trudnym zadaniem z powodu zróżnicowania i wielkości kraju, jak też dużego udziału sektora państwowego w gospodarce narodowej. Przedsiębiorstwa tego sektora istnieją w różnych gałęziach gospodarki, co powoduje, że podlegają różnym ministerstwom bądź departamentom rządowym. Rozmycie odpowiedzialności (oddzielne ministerstwa bądź departamenty istnieją m.in. dla stali, węgla, wyrobów petrochemicznych, elektroniki, wyrobów tekstylnych czy żywności) sprzyja ukrytej

grze interesów i utrudnia koordynację podejmowanych reform. Stąd też debata nad sektorem publicznym w pierwszej połowie lat 90. nie wyszła poza ramy dość ogólnych stwierdzeń. Uświadomiła natomiast potrzebę reform, które są warunkiem szybszego rozwoju przemysłu, unowocześnienia technologii i systemów zarządzania w przedsiębiorstwach, jak również zmniejszenia obciążenia budżetu publicznego, zwolnienia części środków na inne cele, jak oświata czy zdrowie. Podjęte reformy ułatwiają napływ kapitału prywatnego, tak krajowego, jak i zagranicznego do sektorów wcześniej zarezerwowanych dla przedsiębiorstw publicznych. Zmniejszane są cła i inne ograniczenia w handlu. Coraz większe otwarcie gospodarki przyczynia się do poddawania przedsiębiorstw państwowych narastającej konkurencji.

Proces ten jest jednak powolny, a reformy ostrożne, co powoduje przedłużanie bytu przedsiębiorstw przynoszącym straty, względnie mało efektywnym. Utrudnia to wyjście państwa z kryzysu finansowego oraz szkodzi gospodarce. Prywatni inwestorzy muszą się bowiem liczyć z tym, że w przypadku przedsiębiorstw państwowych, z którymi konkurują, obowiązują inne reguły, że w znacznej mierze działają one nadal w warunkach „miękkiego budżetu”, nie podlegając karze ze strony rynku za swą ociężałość. O połowiczności pierwszego dziesięciolecia reform świadczy to, że do połowy 2000 r. sprywatyzowano tylko jedno przedsiębiorstwo – branży piekarniczej. Z 64 zakładów, którymi zajmowała się komisja prywatyzacyjna w 1999 r., opracowano zalecenia dla 58, ale jedynie w 13 przypadkach wskazania te wprowadzono w życie²⁰. Wskazać można na potrzebę zróżnicowania podejścia do prywatyzacji różnych przedsiębiorstw. Względnie łatwo można sprywatyzować małe przedsiębiorstwa, szczególnie handlowe. Interesujące tutaj mogą być doświadczenia krajów Europy Środkowo-Wschodniej²¹.

Drugą grupę przedsiębiorstw państwowych stanowią te, które działają już w konkurencyjnym otoczeniu rodzimego sektora prywatnego bądź rynku światowego (import). Prywatyzacja tych przedsiębiorstw powinna być stosunkowo łatwa i przebiegać możliwie szybko. Ważniejsze przy tym od zysków z prywatyzacji dla budżetu jest zapewnienie warunków rozwoju przedsiębiorstwom prywatnym powstałym po przekształceniach. Należy się liczyć z dużymi trudnościami w prywatyzacji tych dziedzin, w których przez lata sektor państwowy miał pozycję monopolisty. W te działy gospodarki obecnie wkracza kapitał prywatny i zaczyna konkurować z byłymi monopolami. Wyraźne określenie modelu docelowego, jaki ma zaistnieć w wyniku podejmowanej restrukturyzacji, przyspieszyłoby tempo napływu prywatnego kapitału i innych przeobrażeń.

²⁰ A. O. KRUEGER, S. CHINYOY, op. cit., s. 39–45.

²¹ Zob. *Privatization in Post-Communist Countries*, B. Błaszczyk, R. Woodward (ed.), vol. I-II, CASE, Warszawa 1996.

Liberalizacja handlu i otwarcie na zagraniczny kapitał

W strategii gospodarczej przyjętej przez Indie po odzyskaniu niepodległości i kontynuowanej – mimo prób korekt, zwłaszcza w latach 80. – dominowało dążenie do samowystarczalności. Przejawem „pesymizmu co do eksportu” były wszechobecne ograniczenia w handlu zagranicznym, takie jak skomplikowany system dopłat eksportowych czy ograniczenia w dopływie kapitału zagranicznego.

Szczególnie ważna w pakiecie reform podjętych latem 1991 r. była zatem liberalizacja handlu i otwarcie na inwestycje kapitału prywatnego, rodzimego i zagranicznego. Doraźnie zmiany wymuszał kryzys bilansu płatniczego i potrzeba przywrócenia stabilności makroekonomicznej. Liberalizacji handlu i inwestowania musiały towarzyszyć zmiany zmierzające do deregulacji gospodarki i jej dostosowania do warunków gospodarki rynkowej – w polityce przemysłowej, usługach finansowych oraz infrastrukturze.

O izolacji gospodarka indyjskiej świadczyła niewymienialność waluty, zawyżony i oderwany od relacji rynkowych kurs wymiany rupii. Udział Indii w światowym eksporcie systematycznie spadał. W latach 1850–1913, a więc w pierwszym okresie formowania się kapitalizmu, sięgał on 5% i był kilkakrotnie wyższy niż Japonii²². W latach 80., czyli w okresie poprzedzającym wprowadzanie reform, udział ten zmniejszył się ok. dziesięciokrotnie, do ok. 0,5% (tab. 3).

Tabela 3. Charakterystyka indyjskiego handlu zagranicznego

Okres	Roczne tempo wzrostu		Udział w PKB (%)		Udział Indii w światowym eksporcie (%)
	eksport	import	eksport	import	
1951–1960	0,7	8,6	6,3	8,0	1,4
1961–1970	4,6	0,3	4,2	5,8	0,9
1971–1980	6,8	8,7	5,8	6,7	0,5
1981–1990	6,1	3,9	6,5	8,4	0,5
1997–1997	11,4	14,4	9,9	10,6	0,6

Źródło: A. O. KRUEGER, S. CHINYOY, op. cit., s. 13.

Joshi i Little ograniczenia w indyjskim handlu zagranicznym w przededniu wprowadzania reform oddają słowami: „Mimo nieśmiałej liberalizacji lat 80., całość importu podlegała licencjonowaniu, inaczej był on zabroniony. Licencje z zasady wydawano wtedy, gdy wykazano brak dostatecznego zaopatrzenia

²² M. T. KHAN, *India's Foreign Trade in 21-st Century*, „India Quarterly” 1999, vol. LV, nr 1–2, s. 55–84.

krajowego. [...] Wszystkie towary masowe, takie jak zboża, ropa, rudy, metale, czy nawozy [...] mogły być importowane jedynie przez rządowe monopole. [...] W lipcu 1991 roku Indie były najbardziej autarkistycznym niekomunistycznym krajem w świecie”²³.

Reformy podjęte w 1991 r. obejmowały: zniesienie wymogów licencji importowych, znaczące zmniejszenie ceł, ograniczenie restrykcji w dopływie kapitału zagranicznego.

Licencjonowanie importu

Istniejące w latach 80. restrykcje importowe łagodziło przyjęcie „Otwartej ogólnej listy licencyjnej”. Umieszczenie na niej półproduktów dla produkcji krajowej ułatwiało znacznie procedury importowe. Ich uelastycznienie w imporcie dóbr kapitałowych miało sprzyjać postępowi technologicznemu, szczególnie produkcji na eksport. Niestety złagodzeniu tych procedur towarzyszyły często wyższe cła.

W połowie roku 1991, kiedy zapoczątkowano reformy, produkty importowane klasyfikowano na 26 listach o odrębnych procedurach licencyjnych. W systemie klasyfikacyjnym taryfy celnej ujęto ok. 5000 różnych kodów towarów, a ponad 4000 z nich otrzymały 10 rodzajów licencji importowych. Już na początku reform zmniejszono ilościowe ograniczenia importu. W kwietniu 1992 r. ten złożony, uznaniowy system zastąpiono prostą listą negatywną, na której znalazły się przede wszystkim dobra konsumpcyjne oraz niektóre półprodukty i dobra kapitałowe. Import produktów spoza tej listy nie wymagał zezwoleń. W imporcie produktów przemysłowych zakres restrykcji, jako wartość produktów importowanych objętych zezwoleniami, w stosunku do wartości całego importu zmniejszył się z 90% w chwili wprowadzania reform do ok. 50% w 1994/95 r. (do 29% w przypadku dóbr kapitałowych oraz 35% dla surowców i półproduktów). Zezwoleń wymagały nadal niektóre produkty petrochemiczne, ale nie miały one charakteru restrykcji ilościowych.

W 1992 r. rozpoczęła się również liberalizacja importu dóbr konsumpcyjnych. Wprowadzono specjalne zezwolenia importowe, do których dostęp uzyskali „wielcy importerzy” importujący dobra konsumpcyjne umieszczone na specjalnej dodatniej liście (w ilości ok. 5% wartości eksportu). Mimo tych reform, import dóbr konsumpcyjnych w połowie lat 90. nadal podlegał znaczącym ograniczeniom.

²³ V. JOSHI, I. M. D. LITTLE, op. cit., s. 63.

Cła

Na początku lat 90. poziom ceł w Indiach należał do najwyższych w świecie i dla całości gospodarki wynosił 128% (tab. 4).

Tabela 4. Struktura ceł (w %)

Sektor gospodarki	Średnia za lata				Ważona średnia importu			
	1990/91	1991/92	1992/94	1994/95	1990/91	1991/92	1993/94	1994/95
Cała gospodarka	128	94	71	55	87	64	47	33
Produkty rolnicze	106	59	37	31	70	30	25	17
Górnictwo	b.d.	b.d.	71	48	b.d.	b.d.	33	31
Dobra konsumpcyjne	142	92	76	59	164	144	33	48
Półprodukty	133	104	77	59	117	55	40	–
Dobra kapitałowe	109	86	58	45	97	76	50	38

b.d. – brak danych, w latach 1990/91 i 1992/93 górnictwo zaliczano do półproduktów

Źródło: *India: Recent Economic Developments and Prospects*, World Bank Washington, DC. 1994, s. 47

Trzeba pamiętać, że wysokim cłom towarzyszyły istotne ilościowe ograniczenia importu. Stąd też zmniejszanie ceł należało do kluczowych elementów wprowadzanych reform. Liczbę stawek celnych zmniejszono z 22 w pierwszej połowie roku 1991 do 8 w kwietniu 1995 r. Znacznie ograniczono cła importowanych dóbr kapitałowych. W przypadku zaliczenia ich do tzw. importu inwestycyjnego łączną stawkę celną obniżono z 85% do 25%. W imporcie urządzeń do wytwarzania elektryczności, górnictwa węglowego i rafinerii cła ograniczono do 20%. Na nawozy mineralne przyjęto zerową stawkę celną.

Pozostały w mocy wcześniejsze udogodnienia bezcłowego importu dóbr kapitałowych dla przedsiębiorstw zaliczonych do jednostek zorientowanych w 10 procentach na eksport bądź należących do stref przetwórstwa eksportowego. Rozszerzono możliwości przystępowania przedsiębiorstw do projektu promocji eksportu dóbr kapitałowych, w którym mogły importować dobra kapitałowe przy cle zmniejszonym do 15%, o ile ich eksport w okresie 5 lat będzie pięciokrotnie wyższy od wartości dokonanego importu. Znacząco ograniczono cła w imporcie stali, tworzyw sztucznych, wyrobów elektronicznych i wielu podstawowych produktów chemicznych²⁴. Szybkie ograniczanie ceł w drugiej połowie lat 90. utrudniało także to, że stanowią one ważną pozycję wpływów budżetu centralnego, nie dzieloną ponadto na stany.

²⁴ J. AHLUWALIA, R. MOHAN, Ch. OMAN, *Policy Reform in India*, OECD, Paris 1996, s. 24–29.

Polityka kursu wymiany i promowania eksportu

Prowadzona do lipca 1991 r. restrykcyjna polityka sprzyjała utrzymywaniu wyższego kursu wymiany, niż kształtowałby się przy bardziej liberalnym handlu. Aby przezwyciężyć obciążenia ukrytymi kosztami na etapie produkcji, w tym cłami w imporcie środków produkcji, wprowadzono różnorodne subsydia eksportowe. Pod koniec lat 80. zyski z eksportu zwolniono z podatku. W produkcji eksportowej wprowadzono zwolnienia od cła importu surowców i dóbr kapitałowych. Rozwiązania te obciążały budżet oraz komplikowały i tak już złożony system biurokratycznych regulacji. Tego rodzaju zachęty eksportowe w warunkach utrzymywania restrykcji importowych były nieskuteczne²⁵. Stąd też w lipcu 1991 r. dokonano – w dwóch krótko po sobie następujących krokach – dewaluacji rupii o 24%. Ponadto odstąpiono od subsydiów eksportowych w formie „wyrównawczych płatności gotówkowych”, stanowiących istotne obciążenie centralnego budżetu (27 mld rupii; 3,3% ogółu wydatków w roku 1989/90).

W marcu 1993 r. wprowadzono „ujednolicony płynny kurs wymiany”. Kurs rupii względem dolara amerykańskiego wynosił wtedy ok. 31:1, co oznaczało wzrost o blisko 60% w porównaniu do obowiązującego przed reformą (w czerwcu 1991 r. oficjalny kurs wymiany wynosił 20 rupii za jeden dolar). Był to pierwszy istotny krok ku pełnej wymienialności rupii, zgodnie z wymogami Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

Inwestycje zagraniczne

W okresie przed wprowadzaniem reform szereg działów gospodarki zastrzeżono dla sektora publicznego – były one niedostępne nie tylko dla inwestorów zagranicznych, lecz nawet dla rodzimego kapitału. W drugiej połowie dekady lat 80. podejmowano nieśmiało próby przyciągania obcego kapitału do wybranych gałęzi gospodarki. Preferowano inwestycje łączące się z transferem technologii. Zasadnicze zmiany w dostępie kapitału zagranicznego nastąpiły już w pierwszym roku reform. Odstąpiono od ograniczeń w dopływie bezpośrednich inwestycji zagranicznych (FDI), otwierając przed nimi prawie wszystkie sektory gospodarki. Zrezygnowano z wszelkich ograniczeń w dopływie obcego kapitału w produkcji zorientowanej na eksport, w energetyce, elektronice oraz w przemyśle oprogramowania komputerowego, gdzie obcy kapitał mógł wynosić 100%.

²⁵ R. KUMAR, *India's Export Processing Zones*, Oxford University Press, Delhi 1989.

Uproszczono procedury administracyjne napływu obcego kapitału. W „priorytetowych przemyślach”, gdy udział kapitału zagranicznego nie przekracza 51% dla przedsięwzięć całkowicie nastawionych na eksport (gdzie kapitał zagraniczny może wynosić nawet 100%) oraz przy imporcie technologii (jeśli umowa spełnia odpowiednie warunki), udzielana jest „automatyczna akceptacja” przez Reserve Bank of India. W pierwszej połowie lat 90. taką procedurą objęto prawie co piątą inwestycję zagraniczną. W pozostałych przypadkach zagraniczne zgłoszenia inwestycyjne podlegały procedurze oceny ze strony Rady Promocji Inwestycji Zagranicznych. W pierwszych czterech latach swej działalności Rada zaaprobowwała inwestycje o łącznej wartości blisko 10 mld dolarów. Dla porównania – w ostatnim pięcioleciu przed podjęciem reform roczne inwestycje zagraniczne nie przekraczały 140 mln dolarów.

Zmieniono Ustawę o regulacji wymiany z zagranicą, usuwając szereg ograniczeń dla przedsiębiorstw z udziałem 40% i więcej kapitału zagranicznego – nowe prawo traktuje je tak, jak przedsiębiorstwa indyjskie. Aby zapewnić kapitałowi zagranicznemu stabilne warunki, Indie przystąpiły do Wielostronnej Agencji Gwarancji Inwestycyjnych. O różnicy procedur udzielania zgody na inwestycje zagraniczne świadczy przykład dwóch koncernów: Pepsi-Cola i Coca-Cola. Formalności poprzedzające wejście pierwszego z nich na rynek indyjski w 1990 r. trwały pięć lat. W 1992 r. Coca-Coli zajęło to niespełna trzy miesiące!

W 1992 r. rząd indyjski przyjął również rozwiązanie udostępniające obcemu kapitałowi inwestycje portfelowe jak systemy emerytalne i różnorodne fundusze. Przedsiębiorstwa indyjskie uzyskały dostęp do zagranicznych rynków kapitałowych. Wkrótce po wprowadzeniu nowych przepisów, w latach 1993/94 i 1994/95, strumień portfelowych inwestycji z zagranicy wyniósł blisko 7 mld dolarów²⁶.

Wpływ reform ekonomicznych na rolnictwo

W okresie poprzedzającym wprowadzanie reform polityka rolna Indii była zakładnikiem przyjmowanej przez ten kraj strategii rozwoju. Realizację stawianych celów miały zapewnić plany pięcioletnie, ujmujące przyjęte zadania na poziomie krajowym i stanowym. W pierwszych latach niepodległości podjęto reformę rolną zmierzającą do usunięcia pośrednictwa podatkowego oraz do bardziej równomiernego podziału ziemi. Podejmowano szereg programów

²⁶ J. AHLUWALIA, R. MOHAN, Ch. OMAN, op. cit., s. 32.

rozwoju wsi i rolnictwa realizowanych na obszarze całych Indii (jak Program Rozwoju Wspólnot) bądź koncentrujących się na wybranych regionach rolniczych (jak „zielona rewolucja”). W ich realizację angażowano znaczne siły i środki. Podejmowano też programy rozwoju infrastruktury, w tym nawadniania i elektryfikacji. Rozwijano również programy badawcze, w których szczególna rola przypadła stanowym uniwersytetom rolniczym, Indyjskiej Radzie Badań Rolniczych oraz służbom doradztwa rolniczego (tak istotnym we wdrożeniu „zielonej rewolucji”).

Podczas trwania indyjskiej wersji gospodarki planowej ceny produktów rolniczych podlegały administracyjnej kontroli. Dotyczyło to zwłaszcza skupu, przechowywania i dystrybucji zapewniającej biedniejszym konsumentom żywność po niskich cenach (sieci „tanich sklepów”). Państwowa kontrola izolowała rynek wewnętrzny od rynków międzynarodowych. Znaczną część środków z budżetu publicznego przeznaczonych na rolnictwo pochłaniały dotacje, szczególnie wody, elektryczności i nawozów. Zachęcać do inwestowania w rolnictwie miały dotowane kredyty.

Kres dziesięcioleciom tej polityki położył program reform rynkowych z początku lat 90. Zgodnie z założeniami nowej polityki, rolnictwo zaczęto traktować jak każdy inny sektor gospodarki, o alokacji zasobów zaczęły rozstrzygać nie decyzje administracyjne, lecz cena i rynek. Winno się zatem ograniczać skup administrowany przez państwo oraz wsparcie cenowe. Reguły rynku przemawiają za odstępowaniem od subsydiów oraz kontrolowania cen żywności, powodujących złą alokację zasobów oraz ich nadmierne zużycie.

Rozwojowi wsi i rolnictwa nie sprzyjała strategia gospodarcza zmierzająca do szybkiego uprzemysłowienia, nadmierna protekcja rodzimego przemysłu i ustalony administracyjnie kurs wymiany rupii. Ceny produktów rolnych – zorientowane na konsumentów – utrzymywano na sztywnym, niskim poziomie jako wsparcie biednej ludności miast. To rolnicy ponosili w znacznej mierze koszty istnienia niewydolnych struktur dystrybucji żywności, takich jak Korporacja Żywnościowa Indii. Niekorzystnych relacji ekonomicznych dla rolnictwa nie zmieniały znaczne subsydia²⁷. Stąd też wiele z komponentów wprowadzanych reform: liberalizacja handlu, zmniejszenie ceł, ograniczenie protekcji przemysłu oraz reforma finansów z dewaluacją rupii winny mieć korzystny długoterminowy wpływ na rozwój rolnictwa.

Indyjskie rolnictwo w warunkach otwartej gospodarki rynkowej może korzystać ze zmniejszonej protekcji w handlu rolnym, wynikającej z ustaleń Rundy Urugwajskiej GATT, obligującej kraje gospodarczo rozwinięte do dość istotnego zmniejszenia subsydiów eksportowych oraz części dotacji produkcyj-

²⁷ A. MODY, *Resource Flows between Agriculture and Non-agriculture in India*, „Economic and Political Weekly” 1989, vol. 16, s. 425–440.

nych w rolnictwie. Rolnictwo indyjskie – w warunkach liberalnego handlu międzynarodowego – ma szanse wykazać swą przewagę komparatywną w eksporcie zbóż, owoców, warzyw, cukru oraz niektórych produktów przetworzonych. W nowym otoczeniu makroekonomicznym, w dobie globalizacji, samowystarczalność żywnościowa traci na znaczeniu na rzecz takiej produkcji, która sprzyja najbardziej efektywnemu wykorzystaniu środków.

Inną ze zmian wynegocjowanych w porozumieniach GATT jest przyjęcie zasady „narodowego traktowania” przedsiębiorstw i kapitału zagranicznego, co ogranicza możliwości jego dyskryminacji. Wielkie znaczenie dla wsi i rolnictwa ma otwarcie gospodarki indyjskiej dla inwestorów zagranicznych. Do sektora agrobiznesu wkracza coraz więcej firm zagranicznych, zmieniając dotychczasowe stosunki produkcji – po raz pierwszy na taką skalę chłopcy indyjscy zawierają umowy kontraktacyjne z zagranicznymi zakładami przetwórczymi, precyzujące wymogi jakościowe oraz ceny tak produktów rolnych, przez nich dostarczanych, jak i środków produkcji, w które się zaopatrują.

Wielu indyjskich ekonomistów niepokoją konsekwencje zapisów ochrony praw intelektualnych uzgodnionych przez GATT. Znaczną część nakładów rolniczych, takich jak odmiany roślin, będą chronić międzynarodowe patenty. Utrudni to dostęp do nich indyjskiego rolnictwa oraz uzależni je od zagranicznych dostawców. Zgodnie z tymi wymogami trzeba będzie zaprzestać lokalnej produkcji, o ile narusza ona prawa patentowe zagranicznych przedsiębiorstw, które – również w Indiach – uzyskują prawa wyłączności na rynku dla swoich zastrzeżonych prawnie produktów.

W indyjskim systemie dotacji, przyczyniającym się do obciążenia budżetu publicznego, poczesne miejsce zajmowało przez wiele lat subsydiowanie nawozów. W momencie wprowadzania reform podstawowym mechanizmem administrowania produkcją oraz dystrybucją nawozów był wprowadzony w 1977 r. „Program utrzymania równowagi cen i dotacji”. Miał on chronić rolników przed wzrostem cen nawozów. W zastosowaniu nawozów mineralnych upatrywano jeden z podstawowych czynników rozwoju rolnictwa, dlatego też – poza przeciwdziałaniem spadkowi zużycia nawozów przez rolników – system ten wspierał również krajowych producentów nawozów. Ponadto wypłacano „dotację przewozową”, wyrównującą koszty transportu nawozów od producenta do gospodarstwa. W lipcu 1991 r. doszło do 40% wzrostu regulowanych cen nawozów, a rok później, w sierpniu 1992 r., nastąpiło uwolnienie cen nawozów fosforowych i potasowych. Mimo przeznaczenia pewnych środków finansowych na dalsze dotowanie nawozów fosforowych i potasowych dla drobnych rolników, jak również obniżenia ceny mocznika o 10%, w początkowym okresie reform nastąpił spadek zużycia nawozów. Po „uwolnieniu” cen i ich wzroście w roku 1992 pogorszyła się proporcja zużycia poszczególnych składników (N:P:K). Począwszy od 1994–1995 r., w wyniku sprzeciwu różnych grup

nacisku, determinacja rządu w zmniejszeniu subsydiów zaczęła słabnąć – zaznaczył się nawet pewien wzrost dotowania. I tak przedsiębiorstwa nawozowe otrzymywały dotacje rządu 12% ich wartości netto (tab. 5).

Tabela 5. Zużycie i dotacje nawozowe (N+P+K)

Lata	Zużycie (w 1000 ton)	Dotacje (w mld rupii)
1980–1981	5 516	5,05
1990–1991	12 546	43,89
1992–1993	12 155	57,96
1994–1995	13 564	52,41
1996–1997	14 308	75,78
1998–1999	16 798	13,24
2000–2001	16 702	13,8

Źródło: *Indian Agriculture. A Compendium of Statistics*, Centre for Monitoring Indian Economy, Bombay 1996, s. 25; *Economic Survey*, GOI, New Delhi 2002, s. 196.

W drugiej połowie lat 90. odstąpiono zupełnie z subsydiowania nawozów z importu. Ustanowiona w lutym 2000 r. Komisja Reformy Wydatków, mająca ocenić wszystkie wydatki rządowe, zaproponowała kilkietapowe dojście do pełnego urynkowania cen mocznika. Podczas pierwszej fazy, od 1 lutego 2001 r. do 31 marca 2002 r., zastąpiono dotychczasowy „Program utrzymania równowagi cen i dotacji” przez „Grupowy program koncesji”, z zakwalifikowaniem istniejących przedsiębiorstw zajmujących się mocznikiem do jednej z pięciu grup (na podstawie średnich „zatrzymanych” cen z 1 kwietnia 2000 r.).

W drugiej fazie, od 1 kwietnia 2002 do 31 marca 2005 r., przewidziano zmniejszenie zakresu koncesji dostępnych dla grup, ze stopniowym wzrostem cen mocznika (o 7% rocznie), tak aby w roku 2006 było możliwe odstąpienie od „wszelkiej kontroli”, a przemysł był w stanie konkurować z importem. Zarazem – aby osłonić drobnych rolników – zaproponowano objęcie ich systemem podwójnych cen poprzez wprowadzenie „talonów” oraz zwiększenie ich siły nabywczej poprzez programy wiejskiego zatrudnienia²⁸.

Zakończenie

W starożytności Indie przeżywały okres świetności gospodarczej. Świadczą o tym pomniki, które zachowały się do dziś, jak chociażby odlana w jednej bryle

²⁸ *Economic Survey*, GOI, New Delhi 2002, s. 198.

żelazna kolumna w Delhi, od stuleci nie poddająca się rdzy, czy misternie rzeźbione w kamieniu świątynie dżinitów w Mont Abu. O zmierzchu tej cywilizacji świadczy popadnięcie w uzależnienie kolonialne. W okresie przed II wojną światową formował się ruch polityczny zmierzający do przyjęcia wielu wzorców rozwoju zaczerpniętych z Rosji Radzieckiej. Nastąpiło to po odzyskaniu przez ten kraj niepodległości politycznej. Przyjęty wtedy model rozwoju okazał się jednak mało wydolny i po licznych, lecz niezbyt udanych próbach jego naprawy, postanowiono z niego zrezygnować.

Od roku 1991 weszły Indie na drogę reform gospodarczych. Wprowadzano je ostrożnie, obawiano się m.in. zbyt wysokich kosztów społecznych, uderzających szczególnie w najuboższych. Mimo braku determinacji politycznej, a niekiedy i konsekwencji, proces przemian w gospodarce trwa i przynosi wyniki. Indie pozostają nadal nieco w cieniu swego wielkiego sąsiada – Chin. Wiele wskazuje jednak na to, że w dość niedługim czasie Indie dołączą do globalnych graczy – rozwijają się bowiem dynamicznie i odrabiają zaległości minionych epok, a o ich potencjale świadczy to, że jest to drugi – i jedyny obok Chin – kraj świata o liczbie ludności przekraczającej miliard. Fakt ten stanowi wyzwanie dla dotychczasowych potęg gospodarczych świata, takich jak Stany Zjednoczone czy Unia Europejska.