

Jolanta Janek*

EWOLUCJA POLITYKI GOSPODARCZEJ MALTY OD UZYSKANIA NIEPODLEGŁOŚCI W 1964 R. DO PRZYSTĄPIENIA DO UE W 2004 R.

Streszczenie

Do lat 60. XX w., kiedy Malta pozostawała brytyjską kolonią, jej gospodarka charakteryzowała się niskim stopniem uprzemysłowienia, ograniczoną do kilku branż produkcją, niskim poziomem mechanizacji i wydajności oraz niewielkim eksportem, była podporządkowana interesom metropolii i opierała się w dużym stopniu na dochodach ze stoczni i bazy Royal Navy. Uzyskanie niepodległości w 1964 r. stworzyło przestrzeń polityczną i ekonomiczną do industrializacji i rozwoju Malty. W następnych latach, mimo kilku radykalnych zwrotów w polityce gospodarczej realizowanej przez kolejne rządy, maltańska gospodarka zyskała wysoką dynamiką wzrostową, została zrestrukturyzowana, zdywersyfikowała produkcję, zdołała przyciągnąć zagranicznych inwestorów, uzyskała dostęp do nowych technologii, rozwinęła eksport. Model zorientowany na produkcję eksportową i przyciąganie bezpośrednich inwestycji zagranicznych okazał się na tyle skuteczny, że umożliwił realizację kosztownej polityki państwa opiekuńczego.

Obecnie Malta z nowoczesną, konkurencyjną gospodarką, PKB *per capita* w wysokości 22 tys. euro, 6% tempem wzrostu, niskim bezrobociem (3,4%), spadającym zadłużeniem publicznym (57% PKB) oraz nadwyżką budżetową (0,5% PKB) jest jednym z najszybciej rozwijających się państw UE.

Słowa kluczowe: Malta, gospodarka kolonialna, dynamika wzrostowa, sektor państwowy, państwo opiekuńcze, partia pracy, partia nacjonalistyczna, Mintoff

* Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

Wprowadzenie

Malta należy obecnie do grona najszybciej rozwijających się państw Unii Europejskiej. Do lat 60. XX w., kiedy wyspa pozostawała brytyjską kolonią, jej gospodarka charakteryzująca się niskim stopniem uprzemysłowienia, ograniczoną do kilku branż produkcją, niskim poziomem mechanizacji i wydajności oraz niewielkim eksportem była podporządkowana interesom metropolii i opierała się w dużym stopniu na dochodach ze stoczni i bazy Royal Navy oraz na dotacjach budżetowych z Londynu. Uzyskanie niepodległości w 1964 r. oraz załamanie się kolonialnej gospodarki po zamknięciu baz brytyjskich i wynikająca stąd konieczność pozyskania alternatywnych źródeł dochodu stworzyły przestrzeń polityczną i ekonomiczną do industrializacji i rozwoju Malty. W następnych latach, mimo kilku radykalnych zwrotów w polityce gospodarczej realizowanej przez kolejne rządy, maltańska gospodarka, m.in. dzięki restrukturyzacji i zdywersyfikowaniu produkcji, odnotowała wysoką dynamiką wzrostową.

W kontekście przemian ekonomicznych na Malcie zasadne wydaje się przyjęcie tezy, że rozwój i transformacja gospodarki tego kraju były rezultatem kilku czynników: strategii przyspieszonej industrializacji realizowanej przez rząd Partii Pracy, znaczących inwestycji kapitału zagranicznego oraz liberalizacji gospodarki w perspektywie akcesji do UE.

Celem artykułu jest analiza procesów gospodarczych na Malcie w okresie transformacji oraz zdefiniowanie i omówienie czynników wpływających na ich przebieg, z uwzględnieniem uwarunkowań politycznych i społecznych oraz roli sektora państwowego w rozwoju kraju. W artykule zastosowano adekwatne do problematyki metody badawcze: metodę historyczną do analizy czynników warunkujących przemiany polityczne i społeczno-gospodarcze, opisowo-problemową do omówienia zmian politycznych i ich wpływu na rozwój gospodarki oraz porównawczą do oceny zjawisk gospodarczych.

Struktura artykułu odpowiada poszczególnym etapom rozwoju gospodarczego Malty.

1. Rys historyczny

Do 1815 r., kiedy kongres wiedeński uznał Maltę i Gozo za brytyjską kolonię, gospodarka archipelagu opierała się z jednej strony na rybołówstwie oraz uprawie

i przetwórstwie bawełny, z drugiej – na usługach portowych dla statków obsługujących szlak handlowy z zachodniej Europy do Egiptu i na Bliski Wschód.

Rządy Brytyjczyków przyniosły ożywienie gospodarcze, głównie za sprawą utworzenia dużej bazy okrętów wojennych oraz rozbudowy portu i stoczni, które przejęły obsługę floty śródziemnomorskiej. Szczyt koniunktury przypadł na lata 70. XIX w. w związku z otwarciem Kanału Sueskiego. Port w Valletcie stał się wówczas najważniejszym na Morzu Śródziemnym centrum handlowym, logistycznym i zaopatrzeniowym na drodze morskiej do Indii i na Daleki Wschód. Z jego usług korzystała m.in. Kompania Wschodnioindyjska. W 1879 r. port zatrudniał ponad 9 tys. doke-rów, równocześnie dynamicznie rozwijały się handel oraz sektor usług bankowych. Od lat 90. XIX w. Malta zaczęła stopniowo tracić znaczenie na rynku transportowym. Jednym z powodów było zastępowanie przez armatorów statków parowych większymi i szybszymi jednostkami o napędzie spalinowym, które rzadziej korzystały z serwisu i zaopatrzenia w portach pośrednich.

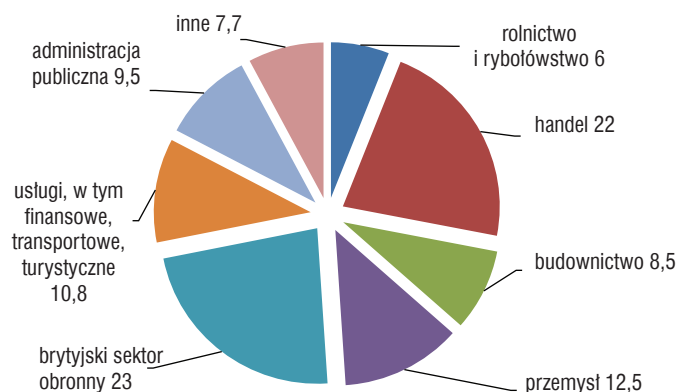
W okresie międzywojennym oraz bezpośrednio po II wojnie światowej gospodarka Malty była w dużym stopniu podporządkowana potrzebom i interesom brytyjskich sił zbrojnych. Jej zasadniczym filarem był zarządzany przez sektor obronny przemysł stoczniowy, którego potencjał i kondycję warunkowała w największym stopniu stała obecność bazy Royal Navy. Proces uprzemysłowienia Malty w tym okresie przebiegał bardzo nierównomiernie. Brytyjczycy, dla których priorytetem było świadczenie usług stoczniowych i remontowych, nie byli zainteresowani rozwojem lokalnej produkcji towarowej, co wynikało zarówno z braku surowców na Malcie, jak i z ówczesnej polityki kolonialnej traktującej wyspę jako rynek zbytu towarów konsumpcyjnych pochodzących z metropolii. W efekcie rzeczywista industrializacja ograniczała się do enklawy, którą była stocznia i zakłady pracujące na jej rzecz, natomiast pozostałe przedsiębiorstwa, w większości manufaktury i małe firmy rodzinne, miały ograniczone możliwości rozwoju, charakteryzowały się niskim poziomem mechanizacji i kapitalizacji¹. Poza przemysłem stoczniowym pewne znaczenie miały branże tekstylna i obuwnicza oraz budownictwo, rolnictwo, handel i usługi związane z infrastrukturą portową. Produkcja przemysłowa i rolna skierowana była głównie na rynek wewnętrzny. Z ogólnej liczby 79 530 osób zatrudnionych zarobkowo w 1955 r. 22 970, tj. 29% pracowało na rzecz wojsk brytyjskich, 9470 w administracji publicznej, 8840 w budownictwie, 9650 w handlu, 8980 w rolnictwie i rybołówstwie oraz 8070 w przemyśle wytwórczym². W połowie lat 50. XX w. maltańskie dochody

¹ M. Brincat, *The Birth of the „Maltese Model” of Development, 1945–1959*, „Journal of Maltese History” No. 1, 2009, s. 34–35.

² R. Findlay, S. Wellisz, *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth: Five Small Open Economies*, A World Bank Comparative Study, New York 1993, s. 257.

z tytułu funkcjonowania stoczni oraz wszystkie brytyjskie płatności i wydatki wojskowe na wyspie sięgały 7,6 mln lirów maltańskich (MTL)³ i były najważniejszym, aż 23% składnikiem PKB kolonii⁴.

Rysunek 1. Udział wybranych sektorów w PKB Malty w 1955 r. (w %)



Źródło: Oprac. własne na podstawie: R. Findlay, S. Wellisz, *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth: Five Small Open Economies*, A World Bank Comparative Study, New York 1993, s. 260.

Jednym ze skutków społecznych tak wysokiego poziomu uzależnienia gospodarczego rozwoju wyspy oraz stanu maltańskiej gospodarki od brytyjskiego garnizonu były powtarzające się cyklicznie w pierwszej połowie XX w. fale emigracji ludności, gdy tylko Wielka Brytania ograniczała wydatki wojskowe⁵.

Od 1947 r. Malta cieszyła się znaczną autonomią, posiadała własny samorząd oraz jednoizbowy parlament. Scena polityczna była trwale zdominowana przez dwa ugrupowania o niemal równym poparciu społecznym: socjaldemokratyczną Partię Pracy (Labour Party – MLP) oraz Partię Nacjonalistyczną (Nationalist Party – NP)⁶. W grudniu 1955 r. laburzyści, którzy przejęli właśnie rządy w kraju, wystąpili wobec władz brytyjskich z inicjatywą dwustronnych rozmów na temat pełnej integracji politycznej i gospodarczej wyspy z Wielką Brytanią. W wyniku prowadzonych w Londynie negocjacji, nazwanych Malta Round Table Conference 1955, rząd Zjednoczonego Królestwa zgodził się m.in. na przyznanie Malcie trzech miejsc

³ Jednostka monetarna Malty w latach 1949–2007, zamiennie nazywana funtem maltańskim; do 1967 r. była w użyciu równoległe z funtem brytyjskim w relacji 1:1, a do 1970 r. jej kurs był powiązany z kursem GBP.

⁴ J. Dowdall, *The Political Economy of Malta*, „The Round Table, The Commonwealth Journal of International Affairs” Vol. 62, University of Ulster, Coleraine 1972, s. 467.

⁵ B. Blouet, *The Story of Malta*, Progress Press Publ., Valletta 1984, s. 171.

⁶ Ugrupowanie chrześcijańsko-demokratyczne, konserwatywne założone w 1880 r., w sferze gospodarczej prorynkowe.

w Izbie Gmin, ustanowienie autonomicznego rządu, który miał przejąć kompetencje w sprawach wewnętrznych od kolonialnego Urzędu Gubernatora, oraz zrównanie Maltańczyków w prawach obywatelskich i ekonomicznych z obywatelami Wielkiej Brytanii. W wyłącznej kompetencji Brytyjczyków miały pozostać jedynie polityka obronna i zagraniczna oraz podatki⁷. W trakcie londyńskiej konferencji rząd brytyjski zgodził się współfinansować program rozwojowy dla Malty na lata 1959–1964, na który składały się m.in. tworzenie od podstaw nowych gałęzi przemysłu, rozbudowa bazy turystycznej, modernizacja infrastruktury oraz tworzenie nowych miejsc pracy w przemyśle, rolnictwie i turystyce poprzez system zachęt i ułatwień inwestycyjnych. Ze względu na mały rozmiar rynku wewnętrznego uznano, że inwestycje przemysłowe muszą dotyczyć przede wszystkim wysokorentowej produkcji eksportowej. Na projekty infrastrukturalne i pomoc bezpośrednią inwestorom, co miało kosztować łącznie 32,2 mln MTL, Brytyjczycy wyasygnowali 22 mln MTL w formie dotacji kapitałowych i pożyczek. Inwestorom obiecano kredyty sięgające 50% inwestycji, zwolnienia z ceł na przywóz dóbr inwestycyjnych, dziesięcioletnie wakacje podatkowe. Preferowane miały być przedsięwzięcia proeksportowe oraz ograniczające import⁸. Innym ważnym elementem projektu miało być przekształcenie stoczni wykorzystywanej przez Royal Navy w przedsiębiorstwo komercyjne z cywilnym zarządem. Londyn zobowiązał się ponadto do zachowania baz wojskowych na wyspie oraz rozwijania przemysłu stocznioowego, który miał nadal stanowić istotny element maltańskiej gospodarki i zatrudnienia.

O ważności porozumienia miało zdecydować referendum zwołane na luty 1956 r. Środowiska przeciwne integracji, przede wszystkim Partia Nacjonalistyczna oraz miejscowy Kościół katolicki wezwały do jego bojkotu. Ostatecznie za włączeniem Malty do Zjednoczonego Królestwa opowiedziało się 75% głosujących, przy frekwencji 59,1%, jednak głosowanie, z uwagi na brak ustawowego kworum, nie miało wiążącego charakteru i *de facto* kwestia integracji pozostała w zawieszeniu⁹. Tymczasem już w 1958 r. Wielka Brytania, w związku ze zmianą swojej doktryny obronnej, zaczęła ograniczać zaangażowanie w regionie Morza Śródziemnego i zmniejszać liczebność oddziałów na Malcie. Duże redukcje personelu, przede wszystkim miejscowego, miały też miejsce w stoczni, co maltańskie władze uznały za złamanie warunków porozumienia. W stosunkach dwustronnych nastąpiła eskalacja wzajemnych oskarżeń. W szczytowym okresie sporu premier Dom Mintoff¹⁰, charyzmatyczny

⁷ M. Brincat, *op.cit.*, s. 54–55.

⁸ B. Blouet, *op.cit.*, s. 213–214.

⁹ M. Brincat, *op.cit.*, s. 54.

¹⁰ Właściwie Dominic Mintoff (1916–2012) – inżynier, absolwent Oxfordu, premier Malty podczas rządów brytyjskich w latach 1955–1958 oraz po uzyskaniu przez Maltę niepodległości w latach 1971–1984.

lider Partii Pracy znany z dosadnych i kontrowersyjnych wypowiedzi, oświadczył w emocjonalnym wystąpieniu na forum publicznym, że Malta nie jest dalej związana zobowiązaniami wobec rządu w Londynie i złożył dymisję. Gubernator przyjął rezygnację, zablokował jednak powołanie nowego samorządu, ogłosił wprowadzenie stanu wyjątkowego i zawiesił działanie konstytucji, a Malta znalazła się pod bezpośrednim zarządzeniem administracji kolonialnej trwającym do 1962 r.

Mimo politycznych zawirowań wokół kwestii przyszłego statusu Malty, program rozwoju maltańskiej gospodarki na lata 1959–1964 uzgodniony na konferencji londyńskiej był przy udziale Brytyjczyków wdrażany. Założenia planu, zatwierdzone rozporządzeniem gubernatora Aids to Industries Ordinance z 14 kwietnia 1959 r., zrealizowano jednak połowicznie¹¹. Z jednej strony, powstało kilka nowych, nieobecnych dotąd na wyspie branż przemysłu lekkiego, co przełożyło się zauważalnie na wartość maltańskiego PKB, który w latach 1959–1964 wzrósł w cenach bieżących łącznie o 10,6%, z 44,5 mln MTL do 49,2 mln MTL¹². Z drugiej strony, nie spełniły się oczekiwania dotyczące wzrostu zatrudnienia, głównie za sprawą wycofywania brytyjskich oddziałów z Malty, czego konsekwencją był spadek zatrudnienia na rzecz wojska o 47% z 22,5 tys. w 1958 r. do 11,8 tys. osób w 1964 r. Tak dużego ubytku miejsc pracy nowo powstałe firmy nie były w stanie zrekomensować. Ogólna liczba zatrudnionych spadła z 87,6 tys. w 1959 r. do 84,7 tys. w 1964 r., a stopa bezrobocia wzrosła odpowiednio z 3,2% do 8,3%¹³.

2. Rządy Partii Nationalistycznej po uzyskaniu przez Malte niepodległości

W 1964 r. Malta zawarła z Londynem traktat przyznający jej niepodległość¹⁴. Jednym z najtrudniejszych problemów nowego państwa pozostawała duża zależność gospodarki od obecności baz brytyjskich oraz jej niska produktywność i konkurencyjność. W nowej sytuacji geopolitycznej maltański rząd utworzony przez Partię Nationalistyczną stanął przed wyzwaniem przeprowadzenia pilnych reform ekonomicznych i dywersyfikacji gospodarki. Przy udziale brytyjskich ekonomistów oraz ekspertów

¹¹ *Ibidem*, s. 55.

¹² UNdata – <http://data.un.org/Data.aspx?q=malta> (national accounts).

¹³ R. Findlay, S. Wellisz, *op.cit.*, s. 258, 270.

¹⁴ Na mocy porozumienia, w okresie przejściowym głową nowego państwa (State of Malta) pozostawała królowa brytyjska, a interesy byłej metropolii reprezentował gubernator. 13 grudnia 1974 r. Malta zniosła nominalne zwierzchnictwo monarchii brytyjskiej i została ogłoszona republiką.

ONZ został opracowany i przyjęty dokument dotyczący niezbędnych działań na lata 1965–1969. Tak jak w przypadku planu na lata 1959–1964, nowy program, o silnej orientacji wolnorynkowej, koncentrował się na polityce zatrudnienia, rozbudowie bazy przemysłowej i infrastrukturalnej, rozwoju produkcji proeksportowej oraz ułatwieniach fiskalnych dla inwestorów. Jego ważnym finansowym składnikiem miały być brytyjskie dotacje w wysokości 51 mln GBP. Szacowano, że z uwagi na prawdopodobne zaburzenia w gospodarce związane z jej transformacją PKB może obniżyć się przez kilka lat nawet o 2–3% rocznie.

Ponadto, przewidując spadek liczby osób pracujących na rzecz brytyjskiej armii o kolejne 5 tys., plan zakładał potrzebę utworzenia 5,8 tys. nowych miejsc pracy, głównie w przemyśle, turystyce i administracji. W świetle negatywnych doświadczeń w tym zakresie z lat poprzednich oraz wobec wysokiego przyrostu naturalnego uznano, że w celu rozwiązania problemu bezrobocia konieczne będzie wspieranie kontrolowanej emigracji zarobkowej do byłej metropolii oraz USA i Kanady w wysokości 7,5–10 tys. osób rocznie¹⁵.

Tabela 1. Wybrane wskaźniki maltańskiej gospodarki w latach 1965–1970

| Wskaźnik | 1965 | 1966 | 1967 | 1968 | 1969 | 1970 |
|------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Zatrudnienie ogółem (w tys.) | 85,4 | 86,7 | 89,6 | 91,8 | 95,5 | 96,1 |
| Bezrobocie (w %) | 8,4 | 7,1 | 5,7 | 4,4 | 3,8 | 4,9 |
| PKB (w mln MTL w cenach bieżących) | 52,7 | 58,8 | 63,7 | 71,3 | 82,0 | 94,8 |
| Dynamika PKB (w %) | 7,1 | 11,6 | 8,2 | 11,9 | 15 | 15,6 |

Źródło: Oprac. własne na podstawie: UNdata – <http://data.un.org/Data.aspx?q=malta> (national accounts); R. Findlay, S. Wellisz, *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth: Five Small Open Economies*, A World Bank Comparative Study, New York 1993, s. 270–271.

Założenia planu okazały się generalnie nietrafione i zbyt pesymistyczne. W latach 1965–1970 dynamika wzrostu liczby ludności okazała się dużo niższa od oczekiwanej, utworzono 10,7 tys. nowych miejsc pracy – niemal dwukrotnie więcej niż przewidywano, stopa bezrobocia spadła z 8,4% do 4,9%, a dynamika PKB była dodatnia i wahała się od 7,1% do 15,6%. Najważniejszymi czynnikami pobudzającymi gospodarkę w tym okresie stały się budownictwo, turystyka oraz produkcja zorientowana na eksport, głównie wyrobów włókienniczych. W hotelarstwie, które rozwijało się dzięki rosnącemu napływowi turystów z Wielkiej Brytanii i Włoch, zatrudnienie wzrosło z 0,8 tys. do 7,9 tys. osób, a w budownictwie, któremu sprzyjały rozbudowa bazy hotelowej i turystycznej oraz popyt na nowe mieszkania ze strony brytyjskich

¹⁵ M. Brincat, *op.cit.*, s. 47.

emerytów zamierzających osiedlić się na wyspie, liczba pracowników zwiększyła się z 9 tys. do 12,5 tys.¹⁶ Istotną rolę odegrały inwestycje zagraniczne. Firmy z obcym kapitałem, które stanowiły 2,3% ogółu przedsiębiorstw, pod koniec lat 60. XX w. generowały 17,2% krajowej produkcji przemysłowej i aż 56% całego eksportu¹⁷.

Paradoksalnie dobra sytuacja gospodarcza przyczyniła się do pogorszenia nastrojów społecznych, Maltańczycy zaczęli bowiem odczuwać negatywne skutki boomu budowlanego, a także dewaluacji w 1967 r. funta brytyjskiego, z którym była powiązana maltańska waluta. Nastąpił wzrost cen gruntów i domów, zwiększyły się koszty wyposażenia i utrzymania mieszkań. Z uwagi na niedostatek terenów budowlanych i ograniczoną substancję mieszkaniową kwestie bytowe były na Malcie tematem niezwykle wrażliwym i wywołały niezadowolenie ze strony szeregu grup społecznych. Pojawiły się żądania wyższych płac, a także zapewnienia szerszego dostępu do opieki zdrowotnej i edukacji. Próbując powstrzymać wzrost kosztów utrzymania, parlament, na wniosek rządu, uchwalił w 1967 r. ustawę o administracyjnej kontroli cen detalicznych. Rząd korzystał z tych uprawnień do 1968 r., kiedy inflacja spadła do akceptowalnego poziomu. Było to pierwsze tak jednoznaczne odejście rządzącej Partii Nacjonalistycznej od jej wolnorynkowych postulatów programowych realizowanych od 1962 r. Kolejnymi krokami w kierunku interwencjonizmu państwa była nacjonalizacja w 1968 r. stoczni w Valletcie należącej w większości do kapitału brytyjskiego (Baileys) pod pretekstem nieudolnego zarządzania firmą¹⁸ oraz wprowadzenie w 1969 r. administracyjnych regulacji ograniczających import, które w założeniu miały służyć ochronie rynku wewnętrznego, stymulowaniu krajowej produkcji i zapobieganiu niekontrolowanemu transferowi maltańskiej waluty za granicę. Rząd wprowadził zarówno ograniczenia ilościowe importu (wymagana była zgoda ministerstwa handlu), jak i system wysokich taryf przywozowych obejmujących większość importowanych dóbr konsumpcyjnych. Stawki celne były zróżnicowane w zależności od kraju pochodzenia oraz kategorii towarów. Najwyższe cła dotyczyły odzieży (47%), mebli drewnianych (75%), samochodów (70%) oraz artykułów luksusowych (80%)¹⁹.

Pod koniec lat 60. XX w. doszło do kolejnego politycznego przesilenia w stosunkach maltańsko-brytyjskich. Osiał konfliktu był tym razem spór o sposób wykorzystania i spłaty 28 z 51 mln GBP pomocy finansowej przyznanej przez Brytyjczyków w 1964 r. na restrukturyzację gospodarki. Wbrew stanowisku Londynu rząd Malty chciał przeznaczyć jej część na wydatki budżetowe niezwiązane bezpośrednio z programem pomocowym. W konsekwencji Wielka Brytania wstrzymała w kwietniu

¹⁶ R. Findlay, S. Wellisz, *op.cit.*, s. 266–269.

¹⁷ M. Brincat, *op.cit.*, s. 56.

¹⁸ S.C. Smith, *Malta: British Documents on End of Empire*, Stationery Office Books, London 2006, s. 417.

¹⁹ R. Findlay, S. Wellisz, *op.cit.*, s. 269–270.

1969 r. wypłatę kolejnych transz, co zagroziło stabilności finansów państwa. Ostatecznie rząd został zmuszony do sfinansowania deficytu na niekorzystnych warunkach poprzez emisję obligacji o wartości 21 mln GBP oprocentowanych na 5,5%. W październiku 1970 r. Londyn przystał na część maltańskich postulatów i wznowił finansowanie. Nie rozwiązało to jednak problemów budżetowych, bowiem z usług znacjonalizowanej stoczni w Valletcie generującej dużą część dochodów państwa zrezygnował w tym czasie jej główny klient – Royal Navy, która od 1958 r. redukowałą swoją obecność na Malcie, co przełożyło się na pogarszającą się kondycję finansową stoczni i wielkość jej wpłat do państwowej kasy. W 1971 r. deficyt w dotychczas prawie zrównoważonym maltańskim budżecie wyniósł 4,6%²⁰.

3. Rządy Partii Pracy w latach 1971–1987. Polityka interwencjonizmu

Na okres trudności budżetowych oraz społecznego niezadowolenia przypadły wybory parlamentarne w czerwcu 1971 r. Wygrała je Partia Pracy idąca do głosowania z hasłami reform socjalnych, sanacji i restrukturyzacji gospodarki, wzmocnienia w niej roli państwa oraz definitywnego wyrwania jej z uzależnienia od brytyjskiego sektora obronnego. W polityce zagranicznej laburzyści zapowiadali rozluźnienie więzów z Wielką Brytanią oraz stosowanie zasady niezaangażowania i równego dystansu wobec dwóch ówczesnych bloków militarno-politycznych²¹. W stosunku do politycznych deklaracji z połowy lat 50. XX w., kiedy Labour Party przeprowadziła nieudaną kampanię na rzecz pełnej integracji polityczno-ekonomicznej Malty z Wielką Brytanią, była to zaskakująca i radykalna wolta programowa.

Na czele rządu i jednocześnie resortu spraw zagranicznych stanął długoletni lider ugrupowania Dom Mintoff, zadeklarowany zwolennik rodzącego się właśnie ruchu państw niezaangażowanych. W sytuacji ledwie zażęganego politycznego i finansowego konfliktu z Londynem oraz pogarszającego się stanu budżetu państwa Mintoff zwrócił się z propozycją bliskiej współpracy politycznej i gospodarczej do Libii rządzonej od 1969 r. przez Muammara Kadafigo. Poza względami ideowymi motywem zwrotu Mintoffa ku Libii była w dużej mierze chęć uzyskania doraźnej pomocy dla ratowania finansów publicznych. Oferta miała też wymiar taktyczny,

²⁰ UNdata – <http://data.un.org/Data.aspx?q=malta> (cash surplus/deficit % of GDP); R. Findlay, S. Wellisz, *op.cit.*, s. 277.

²¹ G.A. Pirotta, *Malta's Foreign Policy After Mintoff*, „Political Quarterly” No. 56, London 1985, s. 183–184.

chodziło o uzyskanie silnej karty przetargowej w trwających właśnie rokowaniach z Wielką Brytanią i NATO w sprawie wysokości czynszu za dalsze funkcjonowanie baz brytyjskich na Malcie²². Taktyka Mintoffa okazała się zresztą bardzo skuteczna. W 1972 r. Maltańczycy wynegocjowali nową siedmioletnią umowę gwarantującą im dochody w wysokości 14 mln MTL rocznie, wobec 4,2 mln MTL w latach 1967–1971. Kaddafi, który po obaleniu króla Idrisa poszukiwał uznania na forum międzynarodowym, przyjął maltańską ofertę współpracy z satysfakcją. Udzielona przez Libijczyków w 1972 r. pomoc finansowa i materialna pomogła ustabilizować budżet państwa, którego deficyt sięgał już 11,4% i *de facto* uratowała świeżo powołany rząd maltański przed bankructwem²³. Do 1980 r. Malta otrzymała łącznie ponad 16 mln MTL zagranicznej pomocy w formie grantów i pożyczek, głównie z Libii, Arabii Saudyjskiej, Włoch i Chin.

Otwarcie na Libię stało się elementem szerszej koncepcji maltańskiego rządu w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej. Dom Mintoff, który w swoim programie politycznym często odwoływał się do maltańskiego nacjonalizmu, zdecydował się na koncepcję neutralności w stosunkach międzynarodowych oraz zbliżenia do krajów Trzeciego Świata. Znamienym sygnałem w tym kontekście była „wizyta przyjacieli” złożona przez Mintoffa w Chinach w 1971 r., zaledwie kilka dni po zawarciu przez Maltę ostatecznego porozumienia w sprawie terminu i warunków zamknięcia brytyjskich instalacji na wyspie. Powszechnie uznano to za policzek wobec Zjednoczonego Królestwa. Podobną wymowę miało ustanowienie przez Maltę w 1971 r. niezależnej polityki walutowej i definitywne odstąpienie od powiązania lira maltańskiego z funtem brytyjskim, co przyjęto jako symboliczne zerwanie więzów gospodarczych z byłą metropolią.

Zarówno Chiny, jak i Libia oraz niektóre kraje Ligi Arabskiej należały w latach 70. i 80. XX w. do najważniejszych partnerów politycznych i kontrahentów gospodarczych Malty. Chińczycy uczestniczyli m.in. w realizacji kilku dużych inwestycji infrastrukturalnych, w tym w budowie suchego doku (tzw. Red China dock) oraz nowego portu przeładunkowego Freeport. Kraje arabskie rozwijały współpracę z Vallettą w ramach maltańsko-arabskiej izby handlowej, otworzyły na preferencyjnych warunkach swoje rynki na maltańskie produkty rolne i przemysłu lekkiego oraz przyjęły do pracy (głównie Libia) ponad 7 tys. maltańskich robotników. W okresie gwałtownego wzrostu cen ropy naftowej Valletta kupowała libijski surowiec na preferencyjnych warunkach, znacznie poniżej cen na rynkach międzynarodowych. Mintoff postrzegał współpracę gospodarczą z krajami arabskimi jako swoistą przeciwwagę dla

²² D. Bowden, *Malta's Trade with the Arab World*, „Middle East Review” No. 7, 1981, s. 95.

²³ *Dom Mintoff, Malta's political giant, passes away*, „Times of Malta” 20.08.2012.

EWG²⁴. Uważał też, że Malta powinna wykorzystać centralne położenie w regionie śródziemnomorskim do pełnienia roli politycznego rzecznika krajów Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu wobec Europy Zachodniej, przede wszystkim w kwestiach regionalnego bezpieczeństwa i stabilizacji²⁵. Sukcesem Valletty w tym kontekście było uzyskanie w 1972 r. deklaracji Londynu, że brytyjskie instalacje wojskowe na Malcie nie zostaną wykorzystane przeciwko żadnemu krajowi arabskiemu. Uwieńczeniem polityki neutralności i niezaangażowania było ostateczne zamknięcie baz brytyjskich w marcu 1979 r. Rząd laburzystów nie stronił jednak od poszukiwania kontrowersyjnych sojuszy. W 1982 r. Malta zawarła układ o wzajemnej pomocy z Koreą Północną, a w 1984 r. traktat o przyjaźni i współpracy z Libią.

Przejmując władzę w 1971 r., Partia Pracy stanęła przed wyzwaniem transformacji i modernizacji maltańskiej gospodarki charakteryzującej się dotąd słabo rozwiniętym przemysłem, ograniczonymi możliwościami inwestycyjnymi oraz skostniałymi strukturami ukształtowanymi ponad stu pięćdziesięcioletnią zależnością kolonialną. Polityka gospodarcza zainicjowana przez laburzystów była w dużej mierze pochodną autorskiego programu Mintoffa zakładającego budowę państwa opiekuńczego. Obok postulatów socjaldemokratycznych zawierała akcenty bliskie ideologii socjalistycznej, odwoływała się też do tradycyjnych wartości maltańskich, jak patronat. Wazkim czynnikiem wpływającym na kształt podejmowanych działań władz w sferze gospodarczej i społecznej był fakt, że Labour Party pozostawała w ścisłym sojuszu programowym z największym związkiem zawodowym General Workers' Union, który skupiał aż 70% pracowników najemnych.

Idąc w ślady szeregu innych krajów o niskim poziomie rozwoju, które w tym samym okresie wdrażały strategie rozwojowe, rząd maltański postawił na wzmocnienie niezależności ekonomicznej kraju, planowanie i kontrolę procesów gospodarczych przez państwo, nadzór nad produkcją i dystrybucją dóbr, ochronę rynku wewnętrznego, ograniczenie importu towarów konsumpcyjnych, kształtowanie systemu cen i płac. Sformułowano trzy podstawowe kierunki działań: rozwój od podstaw wysokorentownych działów przemysłu mogących zapewnić wzrost dochodów z eksportu (postawiono m.in. na produkcję komponentów elektronicznych), dalsze inwestowanie w rozwój bazy turystycznej oraz rozwijanie krajowej produkcji podstawowych dóbr konsumpcyjnych, co ograniczałoby import.

Niektóre regulacje prawne ograniczające wolnorynkowy charakter gospodarki zostały wprowadzone już pod koniec lat 60. XX w. O ile jednak rządzący wówczas

²⁴ E. Rossi, *Malta on the Brink: From Western Democracy to Libyan Satellite*, „European Security Studies”, London 1986, s. 29.

²⁵ D. Sammut, *Malta and the Arab World*, „Society” No. 3, 1989, s. 18.

nacjonaliści stosowali je incydentalnie i z powściągliwością, uznając, że państwo powinno odgrywać w polityce gospodarczej tylko rolę pomocniczą, pozostawiając inicjatywę przedsiębiorcom, to Partia Pracy zaczęła sięgać do nich nad wyraz chętnie i w pełni rozwinęła politykę interwencjonizmu²⁶. Rządy laburzystów trwające nieprzerwanie do 1987 r. charakteryzowały się rosnącym podporządkowaniem gospodarki państwu, wprowadzaniem elementów planowania, ścisłą regulacją cen i funkcjonowaniem *quasi*-systemu nakazowo-rozdzielczego. W stosunku do przedsiębiorstw publicznych rząd decydował zarówno o podejmowanych inwestycjach, jak i asortymencie produkcji. Firmy o kapitale publiczno-prywatnym były niejednokrotnie zmuszane administracyjnie do podejmowania produkcji zgodnej z rządową strategią rozwoju, czy też rozwijania produkcji antyimportowej lub stosowania krajowych komponentów – tańszych, ale zwykle dużo gorszej jakości. Wprowadzono też istotne ograniczenia w imporcie, zwłaszcza z krajów, z którymi Malta miała niekorzystny bilans handlowy²⁷. Rząd prowadził ponadto konserwatywną politykę monetarną i finansową, wzbraniał się przed nadmiernym obciążaniem gospodarki długiem zagranicznym, wprowadził mechanizm ograniczający narastanie zadłużenia wewnętrznego, utrzymywał rezerwę walutową jako wsparcie dla lira, którego kurs został powiązany z koszykiem 7 najsilniejszych walut europejskich i USD.

Władze stymulowały gospodarkę za pomocą wysokich nakładów inwestycyjnych, dotowały też nierentowne przedsiębiorstwa należące do skarbu państwa. W latach 1971–1979 stopa inwestycji kształtowała się na poziomie 20,3–26,6%. Istotne znaczenie miały też bezpośrednie inwestycje zagraniczne, głównie ze strony Chin i Libii. Ich wartość wahała się od 4,5 mln MTL w 1972 r. do 21,5 mln MTL w 1978 r.

Tabela 2. Stopa inwestycji oraz wartość BIZ na Malcie w latach 1971–1979

| | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Stopa inwestycji (w %) | 26,6 | 22,9 | 20,3 | 24,9 | 21,6 | 25,2 | 23,8 | 21,5 | 23,4 |
| Wartość BIZ (w mln USD) | 11,5 | 4,5 | 5,1 | 10,6 | 15,8 | 14,1 | 18,5 | 21,5 | 16,2 |

Źródło: Oprac. własne na podstawie: UNdata – <http://data.un.org/Data.aspx?q=malta> (gross capital formation; foreign direct investment).

Apogium państwowego interwencjonizmu przypadło na przełom lat 70. i 80. XX w. Powołano wówczas dwa duże państwowe przedsiębiorstwa transportowe – Air Malta i Sea Malta, objęto kontrolą system dystrybucji paliw, przeprowadzono

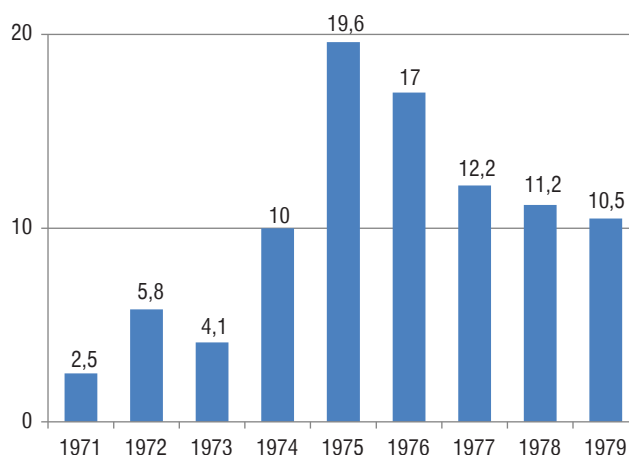
²⁶ P. Caruana Galizia, *The Economy of Modern Malta from the Nineteenth to the Twenty-First Century*, Polgrave MacMillan, New York 2017, s. 243; L. Briguglio, *The Economy of a Small Island State Malta, 1960–1993*, „Mediterranean World” No. 14, 1995, s. 106.

²⁷ R. Findlay, S. Wellisz, *op.cit.*, s. 256–281.

nacjonalizację banków, firm telekomunikacyjnych i transportowych oraz prywatnych szpitali. Udział sektora publicznego w PKB, który w 1955 r. wynosił 12,1%, wzrósł do 30% w 1980 r.²⁸

W pierwszych latach rządów Labour Party do 1979 r. gospodarka maltańska rozwijała się bardzo dynamicznie, w dużej mierze za sprawą wysokiego poziomu inwestycji oraz rosnącej konsumpcji indywidualnej. Przez większą część tego okresu roczna stopa wzrostu PKB przekraczała 10%, osiągając swoje maksimum w 1975 r. w wysokości 19,6%, a łączny wzrost PKB wyniósł 243,76%. Podobną dynamikę wykazywała konsumpcja, która w analogicznym okresie zwiększyła się o 230,1%. Porównanie struktury spożycia w 1979 r. do danych z 1970 r. wskazuje na znaczącą poprawę sytuacji materialnej i wzrost zamożności Maltańczyków. Odsetek wydatków na dobra i usługi, które nie są wliczane do artykułów pierwszej potrzeby (alkohole, używki, rekreacja, restauracje, usługi), zwiększył się z 11,6% w 1970 r. do 25,8% w 1979 r.²⁹

Rysunek 2. Dynamika wzrostu PKB Malty w latach 1971–79 (w %)



Źródło: Oprac. własne na podstawie: Undata – [http://data.un.org/Data.aspx?q=malta-GDP growth](http://data.un.org/Data.aspx?q=malta-GDP%20growth)

Dobre wyniki gospodarki oraz stałe wpływy z opłat za brytyjskie bazy umożliwiły rządowi ustabilizowanie finansów państwa. W omawianym okresie tylko w latach 1971–1972 i w 1976 r. w budżecie odnotowano deficyt, odpowiednio –4,6%, –11,4% i –6%³⁰. W pozostałych latach przychody były znacząco wyższe od wydatków, co

²⁸ L. Briguglio, *The Economy of a Small Island State Malta, 1960–1993*, „Mediterranean World” No. 14, 1995, s. 109.

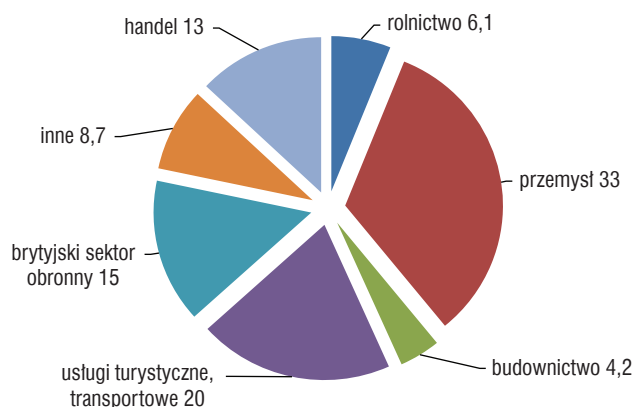
²⁹ UNdata – <http://data.un.org/Data.aspx?q=malta> (cash surplus/deficit % of GDP).

³⁰ R. Findlay, S. Wellisz, *op.cit.*, s. 277.

ułatwiło realizację zapowiadanych programów socjalnych. Do kluczowych przedsięwzięć zainicjowanych przez rząd w sferze polityki społecznej należy zaliczyć m.in. uruchomienie programu budownictwa socjalnego, podwyższenie emerytur, wprowadzenie powszechnej opieki zdrowotnej i zasiłków na dzieci, ustanowienie płacy minimalnej indeksowanej do wzrostu kosztów utrzymania oraz systemu premii motywacyjnych w przemyśle. Efektem tych działań była poprawa standardu życia najuboższych grup społecznych, m.in. niewykwalifikowanych pracowników najemnych oraz zauważalne ograniczenie strefy ubóstwa. Stopa bezrobocia spadła z 5,6% w 1971 r. do 4% w 1979 r. W tym kontekście należy odnotować wzrost aktywności zawodowej kobiet. Odsetek zatrudnionych kobiet zwiększył się w analogicznym okresie z 18% do 23%.

Laburzystowska polityka interwencjonizmu w dużym stopniu wzmocniła proces industrializacji Malty i zmian strukturalnych w gospodarce. W przemyśle nastąpiła modernizacja aparatu wytwórczego i wzrost efektywności produkcji. Największe znaczenie, dzięki napływowi inwestycji zagranicznych i pozyskaniu nowych technologii, zyskały zorientowane na eksport branże tekstylna, odzieżowa i elektromaszynowa. Udział całego przemysłu w PKB wzrósł z 17% w końcu lat 60. XX w. do 33% w 1979 r. Na zbliżonym poziomie do poprzedniego okresu pozostał udział w PKB sektora usług (33%), jednak istotne zmiany miały miejsce w jego strukturze. Rolę lidera przejęła branża turystyczna, głównie kosztem handlu. Zwiększyła się też rola usług finansowych³¹.

Rysunek 3. Udział wybranych sektorów w PKB Malty w 1979 r. (w %)



Źródło: Oprac. własne na podstawie: L. Briguglio, *The Economy of a Small Island State Malta, 1960–1993*, „Mediterranean World” No. 14, 1995, s. 109–110.

³¹ L. Briguglio, *op.cit.*, s. 107–110.

W pierwszej połowie lat 80. XX w., w wyniku osłabienia światowej koniunktury, a także trudności związanych z prowadzoną przez rząd nacjonalizacją w gospodarce maltańskiej odnotowano wyraźne spowolnienie dynamiki wzrostowej aż do poziomu $-0,6\%$ w 1983 r. oraz $0,9-3,9\%$ w latach 1984–1986. Wzrosło bezrobocie z 4% w końcu lat 70. do $8,5\%$ w 1985 r., a liczba zatrudnionych spadła ze 114 tys. do 112,7 tys. W sytuacji pogarszających się wskaźników ekonomicznych władze nieoczekiwanie podjęły w 1981 r. niepopularną społecznie decyzję o czasowym zamrożeniu płac i ścisłej kontroli cen detalicznych. Zbiegło się to z utratą wpływów do budżetu z tytułu opłat czynszowych po zamknięciu brytyjskiego garnizonu w 1979 r. Chcąc utrzymać dotychczasowy poziom wydatków socjalnych, rząd zrezygnował z polityki równowagi budżetu. Już w 1982 r. odnotowano deficyt w wysokości $-5,7\%$, w 1986 r. wzrósł on do $-14,6\%$, a w 1987 r. osiągnął rekordowy poziom $-42,5\%$ ³². Rosnące niezadowolenie z polityki gospodarczej laburzystów, a także nasilający się od kilku lat konflikt rządu z hierarchią Kościoła katolickiego wspieraną przez Partię Nacjonalistyczną m.in. na tle nacjonalizacji niektórych dóbr kościelnych, w tym szpitali, stały się zarzewiem głębokiego kryzysu społecznego i wyjątkowej polaryzacji nastrojów. Po stronie rządu opowiadały się środowiska, głównie urzędnicze i robotnicze, które w minionej dekadzie były beneficjentami systemu i najbardziej odczuły poprawę warunków i standardów życia. W opozycji do władz byli przede wszystkim prywatni przedsiębiorcy, duża część klasy średniej i przedstawiciele wolnych zawodów rozczarowani działaniami rządu w sferze gospodarczej i społecznej oraz brakiem możliwości realizacji ich własnych aspiracji gospodarczych i konsumpcyjnych. Tuż przed wyborami parlamentarnymi w 1981 r. miały miejsce liczne antyrządowe strajki protestacyjne m.in. lekarzy, pielęgniarek, nauczycieli. W wyniku eskalacji napięcia dochodziło do częstych aktów przemocy fizycznej z obu stron wobec oponentów politycznych. Były przypadki pobic działaczy, podpaleń lokali partyjnych. O inspirowanie przemocy wobec opozycji niejednokrotnie oskarżani byli funkcjonariusze resortów siłowych.

W grudniu 1984 r., w dużej mierze w konsekwencji napiętej sytuacji wewnętrznej oraz kłopotów gospodarczych Malty, Dom Mintoff ustąpił ze stanowiska szefa rządu i wycofał się z aktywnej polityki. Premierem został Karmenu Mifsud Bonnici³³, polityk bardziej od Mintoffa pragmatyczny i otwarty. Mając na uwadze niewydolność i trwającą wówczas zapaść centralnie sterowanych gospodarek krajów bloku wschodniego, do których system maltański był w wielu aspektach podobny, nowy rząd podjął ostrożne kroki w kierunku urynkowania i liberalizacji gospodarki.

³² R. Findlay, S. Wellisz, *op.cit.*, s. 277.

³³ Karmenu Mifsud Bonnici (ur. 1933) – parlamentarzysta, prawnik, absolwent University of Malta.

Zmiany miały jednak w większości kosmetyczny charakter i *de facto* Bonnici jedynie administrował krajem do wyborów w 1987 r. Najbardziej odczuwalnym dla obywateli posunięciem jego rządu było złagodzenie przepisów dotyczących prywatnego importu, m.in. wyposażenia mieszkań, sprzętu RTV, samochodów.

4. Rządy Partii Nacjonalistycznej w latach 1987–2004

Podobnie jak w 1981 r. wybory parlamentarne w 1987 r. odbyły się w bardzo burzliwej i napiętej atmosferze. W kampanię aktywnie włączył się Kościół katolicki, wspierając Partię Nacjonalistyczną. Na przedwyborczych wiecach niewiele czasu i miejsca poświęcono na prezentację partyjnych programów, dominowały natomiast wzajemne oskarżenia i nośne hasła na użytek własnych zwolenników. Mimo ostrych sporów politycznych w styczniu 1987 r. tuż przed wyborami obie partie zawarły kompromis w dwóch istotnych kwestiach ustrojowych: w zamian za zapis w konstytucji o neutralności Malty, o co od lat zabiegali laburzyści, wprowadzono poprawki do ordynacji wyborczej zgodnie z postulatami nacjonalistów³⁴. Zgoda na zmiany w systemie wyborczym okazała się dla Partii Pracy pechowa. Niewielką, 1% różnicą głosów wybory wygrali nacjonaści idący do głosowania pod hasłem reform, powrotu do gospodarki rynkowej i przywrócenia mechanizmu kształtowania rynku pracy oraz płac i cen przez popyt i podaż, nawołujący do narodowego pojednania oraz zapowiadający powrót do tradycyjnych wartości maltańskich i katolickich³⁵. Premierem został lider PN Edward Fenech Adami³⁶.

W kontekście prowadzonej dotychczas przez Maltę polityki niezaangażowania pewnym zaskoczeniem była deklaracja nowego rządu, że konstytucyjna neutralność Malty nie jest przeszkodą we współpracy oraz integracji gospodarczej i politycznej z Europejską Wspólnotą Gospodarczą. „Mój rząd – stwierdził premier – mocno wierzy, że Malta powinna znaleźć należne jej miejsce w takiej wspólnocie”³⁷. Konsekwencją

³⁴ Wybory na Malcie odbywają się według systemu proporcjonalnego w dwu-pięciu mandatowych okręgach. W 1981 r. miała miejsce nietypowa sytuacja: Partia Pracy zdobyła więcej mandatów niż Partia Nacjonalistyczna, mimo że w skali całego kraju uzyskała mniej głosów od rywali. Dla uniknięcia tak konfliktownych sytuacji w przyszłości wprowadzono mechanizm korekcyjny, który pozwala na przyznanie partiom ponadnormatywnych mandatów, tak aby układ sił w parlamencie odzwierciedlał ogólny wynik wyborczy.

³⁵ D. Fenech, *The 1987 Maltese Election: Between Europe and the Mediterranean*, „West European Politics” No. 11/1, 1988, s. 133–138.

³⁶ Edward „Eddie” Fenech Adami (ur. 1934) – prawnik, parlamentarzysta, lider Partii Narodowej (1977–2004), dwukrotny premier Malty (1987–1996 i 1998–2004), w latach 2004–2009 prezydent Malty.

³⁷ *Ibidem*, s. 138; R. Pace, *Microstate Security in the Global System, EU–Malta Relations*, Midsea Books, Santa Venera 2001, s. 245.

tego stanowiska było złożenie w lipcu 1990 r. wniosku o członkostwo w EWG i rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych, a w 1995 r. podjęcie współpracy z NATO w ramach programu „Partnerstwo dla Pokoju”.

Zgodnie z przedwyborczymi deklaracjami rząd nacjonalistów przystąpił do liberalizacji gospodarki, rozpoczął prywatyzację przedsiębiorstw, zniósł dużą część ograniczeń importowych, zreformował system podatkowy, wprowadził VAT, pozostawił jednak prawie bez zmian system państwa opiekuńczego zbudowany przez laburzystów. W wyniku wprowadzonych ułatwień i otwarcia gospodarki na kapitał zagraniczny zwiększyła się wartość BIZ, głównie w sektorze turystycznym i usług z 21,9 mln USD w 1986 r. do 129,2 mln USD w 1995 r. Pojawiły się nowe branże, m.in. farmaceutyczna. Nastąpiło również ożywienie ogółu inwestycji. Ich stopa wzrosła w analogicznym okresie z 23,4% do 29,6%. Średnioroczna dynamika PKB przekroczyła 6%. Pochodną dobrej koniunktury gospodarczej i wysokiej dynamiki rozwoju maltańskiej gospodarki był w pierwszej połowie lat 90. XX w. szybki wzrost ogólnego poziomu życia. W latach 1987–1995 konsumpcja indywidualna zwiększyła się w cenach bieżących o 257,5%. W największym stopniu, o ponad 1500% wzrosły wydatki na transport, w tym zakup i utrzymanie aut, a także na rekreację (+259,4%), hotele i restauracje (+209,3%) oraz wyposażenie mieszkań (+201,3%). Znacznie poniżej średniej pozostawały natomiast wydatki na żywność (+166,3%) i odzież (+156,7%)³⁸. Struktura spożycia zbliżyła się do wskaźników charakterystycznych dla społeczeństwa konsumpcyjnego.

Kłopotliwym, zarówno z ekonomicznego, jak i politycznego punktu widzenia aspektem rządów nacjonalistów była trudna sytuacja finansów publicznych. Dochody państwa nie nadążały za rosnącymi wydatkami na finansowanie polityki państwa opiekuńczego, co z jednej strony zmuszało rząd do zwiększania deficytu budżetowego i dalszego zadłużania się, z drugiej – do szukania oszczędności, które dotknęły w największym stopniu administrację, służbę zdrowia i szkolnictwo. O ile w początkowym okresie władzy nacjonalistów budżet pozostawał na plusie, to w 1995 r. deficyt wyniósł już 17,3% PKB. W analogicznym okresie zadłużenie państwa wzrosło z 40% do 69,8% PKB³⁹. Poważnym problemem była też znacząca nierównowaga w bilansie handlowym. Po zliberalizowaniu polityki przywozowej w 1987 r. nastąpił gwałtowny wzrost importu konsumpcyjnego, natomiast eksport pozostał na niezmiennym poziomie. W 1995 r. deficyt obrotów bieżących sięgnął 472,3 mln USD, co stanowiło 5,4% PKB⁴⁰. Równocześnie pogorszyły się, m.in. z uwagi na wyraźny

³⁸ <http://data.un.org/Data.aspx?q=malta> (national accounts).

³⁹ <https://data.worldbank.org/indicator/GC.DOD.TOTL.GD.ZS?locations=MT>

⁴⁰ L. Briguglio, *op.cit.*, s. 112–114; <http://data.un.org/Data.aspx?q=malta> (balance of payments-current account).

wzrost kosztów produkcji na Malcie, warunki wymiany handlowej – wskaźnik *terms of trade* spadł do poziomu 0,95.

Tabela 3. Dynamika PKB, stopa inwestycji i wartość BIZ na Malcie w latach 1987–1995

| Wskaźnik | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|--------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Dynamika PKB | 4,1 | 8,4 | 8,2 | 6,3 | 6,3 | 4,7 | 4,5 | 5,7 | 6,3 |
| BIZ (w mln USD) | 19,4 | 40,8 | 51,6 | 45,8 | 77,0 | 39,5 | 56,4 | 151,7 | 129,2 |
| Konsumpcja indyw. (w mln lirów) | 351,2 | 387,6 | 425,5 | 460,8 | 494,5 | 531,3 | 561,0 | 608,0 | 904,4 |
| Stopa inwestycji (w %) | 25,2 | 26,4 | 27,2 | 30,6 | 29,0 | 25,3 | 27,4 | 28,1 | 29,6 |
| Nadwyżka/deficyt budżetowy (w % PKB) | +3,0 | +7,4 | +4,9 | -11,2 | -10,8 | -5,9 | -7,3 | -9,1 | -17,3 |
| Bilans handlowy (w mln USD) | -173 | -201 | -225 | -333 | -297 | -218 | -260 | -294 | -472 |

Źródło: Oprac. własne na podstawie: <http://data.un.org/Data.aspx?q=malta> (national accounts, cash surplus/deficit % of GDP).

Początek lat 90. XX w., za sprawą inwestycji i rozwoju nowych sektorów gospodarki, charakteryzował się dużymi przekształceniami na rynku pracy i w strukturze zawodowej pracowników. Nastąpił 15% wzrost zatrudnienia, w największym stopniu w branży turystycznej, w przemyśle elektronicznym, farmaceutycznym, usługach i administracji. Zwiększył się z 23% do 26,4% odsetek kobiet czynnych zawodowo, spadła liczba pracowników niewykwalifikowanych. Stopa bezrobocia utrzymywała się na niskim 3,6–4,5% poziomie.

Tabela 4. Stopa bezrobocia i poziom zatrudnienia na Malcie w latach 1987–1995

| Wskaźnik | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Bezrobocie (w %) | 4,4 | 4,0 | 3,7 | 3,9 | 3,6 | 4,0 | 4,5 | 4,1 | 3,7 |
| Zatrudnienie ogółem (w tys.) | 121,9 | 124,9 | 126,1 | 127,2 | 130,3 | 131,6 | 133,9 | 136,0 | 140,2 |
| Zatrudnienie kobiet (w %) | 23,0 | 23,2 | 23,0 | 23,6 | 24,0 | 25,2 | 25,4 | 25,7 | 26,4 |

Źródło: Oprac. własne na podstawie: <http://data.un.org/Data.aspx?q=malta> (national accounts).

Przed wyborami powszechnymi w 1996 r. opozycyjna Partia Pracy stanęła przed koniecznością dostosowania się do nowych uwarunkowań gospodarczych na Malcie oraz zrewidowania założeń swojej polityki społecznej, która doprowadziła wcześniej do dwóch kolejnych porażek wyborczych. Dotychczasowych liderów, którzy rozpoczynali swoje kariery polityczne jeszcze w latach 60. i 70. XX w., zastąpili działacze młodszego pokolenia. Nowy przewodniczący Alfred Sant⁴¹ zdecydował

⁴¹ Alfred Sant (ur. w 1948) – parlamentarzysta, doktor ekonomii, absolwent paryskiej École Nationale d'Administration oraz Harvard Business School.

się przede wszystkim na odejście od jednoznacznie klasowego charakteru partii na rzecz ugrupowania umiarkowanego, otwartego na klasę średnią, wolne zawody, drobnych przedsiębiorców. W konsekwencji partia zrezygnowała z wieloletniego ścisłego sojuszu programowego i instytucjonalnego z General Workers' Union, największym maltańskim związkiem zawodowym, w zamian zaproponowała natomiast związkowcom strategię budowania szerszego obozu lewicowo-centrowego opartego na założeniu „kto nie jest przeciwko nam, jest z nami”. W dokumencie programowym z 1996 r. zatytułowanym „The Citizen First – a Vision for Modern Malta” odnowiona Partia Pracy zaprezentowała się jako ugrupowanie mniej ideologiczne, pragmatyczne, prorynkowe i dystansujące się od polityki państwowego interwencjonizmu z lat 1971–1987, tym niemniej nadal opowiadała się za kontynuowaniem polityki państwa opiekuńczego. Przesunięcie się laburzystów w kierunku centrum zaowocowało wzrostem społecznego poparcia, jednocześnie jednak doprowadziło do ujawnienia się w partii głębokich podziałów wewnętrznych, zwłaszcza między nowym kierownictwem a konserwatywną frakcją byłego premiera D. Mintoffa. Zmiany programowe i wizerunkowe dały Partii Pracy zwycięstwo w wyborach do parlamentu w 1996 r. Do wygranej przyczyniła się też sprawna kampania wyborcza, w której obiecywano m.in. systemowe wsparcie dla sektora prywatnego uznanego za główną siłę napędową maltańskiej gospodarki, odejście od niektórych niepopularnych w społeczeństwie rozwiązań gospodarczych wprowadzonych przez nacjonalistów, m.in. podatkowych, a także wykorzystano chwytliwe, ale dość populistyczne, wylansowane jeszcze w 1958 r. przez Mintoffa hasło przekształcenia Malty w „Szwajcarię Morza Śródziemnego”⁴², która jako kraj neutralny miała się rozwijać i bogacić, będąc pomostem łączącym gospodarczo Europę Zachodnią i kraje Afryki Północnej.

Realizację wyborczych obietnic rząd laburzystów, na czele którego stanął A. Sant, rozpoczął od zerwania negocjacji Malty z UE w sprawie członkostwa we wspólnocie i wycofania się ze współpracy z NATO w ramach „Partnerstwa dla Pokoju” oraz od zmian systemu podatkowego i zastąpienia VAT podatkiem celnym i akcyzowym, co miało ułatwić działalność małych i średnich przedsiębiorstw. Reforma podatkowa okazała się jednak niewypałem, bo źle skonstruowane przepisy doprowadziły do wyraźnego spadku dochodów budżetowych i jednocześnie wzrostu deficytu do 27,9% w 1998 r.⁴³ oraz do podwyżek cen niektórych usług dla ludności, m.in. dostaw energii i wody. W konsekwencji szybko malejącego poparcia społecznego i przede wszystkim wewnątrzpartyjnego kryzysu wywołanego przez D. Mintoffa gabinet A. Santa, dysponujący w parlamencie zaledwie jednomandatową większością, upadł

⁴² R. Pace, *op.cit.*, s. 124.

⁴³ <http://data.un.org/Data.aspx?q=malta> (cash surplus/deficit % of GDP).

po 22 miesiącach. W atmosferze społecznego niezadowolenia i rozczarowania polityką laburzystów przedterminowe wybory w 1998 r. wygrała zdecydowanie Partia Nacjonalistyczna postrzegana jako bardziej wiarygodna i dająca większe gwarancje stabilności politycznej i ekonomicznego rozwoju. E. Fenech Adami, który ponownie został premierem, powrócił do polityki gospodarczej sprzed dwóch lat, kontynuował prywatyzację przedsiębiorstw oraz wznowił negocjacje z UE, co Partia Pracy okrzyknęła aktem zdrady narodowej i rozpoczęła kilkuletnią antyunijną kampanię zakończoną porażką laburzystów w referendum w marcu 2003 r.⁴⁴

Wyzwaniem i jednocześnie sukcesem nowego rządu w procesie akcesyjnym było wypełnienie podstawowych kryteriów konwergencji określonych w Traktacie z Maastricht. Zadłużenie państwa spadło z 69,8% w 1995 r. do 58% w 2004 r., a deficyt budżetowy zbliżył się do wymaganego progu 3%⁴⁵. Z uwagi na niewielki rozmiar gospodarki, wąski zakres produkcji, ograniczony rynek wewnętrzny Maltańczycy w negocjacjach z Unią postawili na ochronę własnego rynku pracy i niektórych wrażliwych branż. Ostatecznie Malta uzyskała korzystne warunki w 10 obszarach. Okresy przejściowe dotyczyły m.in. zakupu nieruchomości przez cudzoziemców, polityki podatkowej, ograniczeń w zatrudnianiu pracowników z krajów UE, procedury rejestracyjnej farmaceutyków oraz wsparcia państwa dla przemysłu stoczniowego. W 2004 r. Malta została członkiem Unii Europejskiej.

Podsumowanie

Malta w ostatnich latach odniosła znaczący sukces gospodarczy. W dużej mierze złożyła się na to polityka realizowana wcześniej przez kolejne rządy w okresie od uzyskania niepodległości do podjęcia negocjacji akcesyjnych z UE. W tym kontekście należy wymienić m.in. strategię przyspieszonej industrializacji zainicjowaną przez Partię Pracy, zagraniczną pomoc finansową, w tym ze strony byłej metropolii, transformację gospodarki i reformy wolnorynkowe realizowane przez Partię Nacjonalistyczną, otwarcie gospodarki na zagraniczny kapitał.

W okresie swego członkostwa w Unii zdołała przyciągnąć zagranicznych inwestorów, uzyskała dostęp do nowych technologii, zdywersyfikowała produkcję, rozwinęła eksport. Model zorientowany na produkcję eksportową i przyciąganie bezpośrednich

⁴⁴ W referendum za przystąpieniem do Unii opowiedziało się 53,65% głosujących.

⁴⁵ R. Pace, *op.cit.*, s. 376.

inwestycji zagranicznych okazał się na tyle skuteczny, że umożliwił kontynuację kosztownej polityki państwa opiekuńczego.

Obecnie Malta z nowoczesną, konkurencyjną gospodarką, PKB *per capita* w wysokości 22 tys. euro, 6% tempem wzrostu, niskim bezrobociem (3,4%), spadającym zadłużeniem publicznym (57% PKB) oraz nadwyżką budżetową (0,5% PKB) jest jednym z najszybciej rozwijających się państw UE.

Malta's economic policy evolution from gaining independence in 1964 to its accession to the EU in 2004

Until the 1960s, when Malta remained a British colony, its economy was characterised by a low degree of industrialisation and low exports and was subordinated to the interests of the metropolis. The main source of income for the country was the shipyard and the Royal Navy base. The independence of 1964 created a political and economic space for the industrialisation and development of Malta. In the following years, despite several radical changes in the economic policy pursued by successive governments, the Maltese economy gained high growth dynamics, diversified production, managed to attract foreign investors, gained access to new technologies, developed exports. The model focused on export production and attracting foreign direct investment turned out to be effective and made it possible to implement a costly welfare state policy.

Keywords: Malta, colonial economy, growth rate, state sector, welfare state, labour party, nationalist party, Mintoff

Bibliografia

1. Blouet B., *The Story of Malta*, Progress Press Publ., Malta 1984.
2. Bowden D., *Malta's Trade with the Arab World*, „Middle East Review” No. 7, 1981.
3. Briguglio L., *The Economy of a Small Island State Malta, 1960–1993*, „Mediterranean World” No. 14, 1995.
4. Brincat M., *The Birth of the „Maltese Model” of Development, 1945–1959*, „Journal of Maltese History” No. 1, 2009.
5. Caruana Galizia P., *The Economy of Modern Malta from the Nineteenth to the Twenty-First Century*, Polgrave MacMillan, New York 2017.

6. Dom Mintoff, *Malta's political giant, passes away*, „Times of Malta” 20.08.2012.
7. Dowdall J., *The Political Economy of Malta*, „The Round Table, the Commonwealth Journal of International Affairs” Vol. 62, University of Ulster 1972.
8. Fenech D., *The 1987 Maltese Election: Between Europe and the Mediterranean*, „West European Politics” No. 11/1, 1988.
9. Findlay R., Wellisz S., *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth: Five Small Open Economies*, A World Bank Comparative Study, New York 1993.
10. Grech G., *The evolution of the Maltese Economy since Independence*, Central Bank of Malta, Valletta 2015.
11. Grech G., *Understanding the Maltese Economy*, Central Bank of Malta, Valletta 2016.
12. Mizzi E., *Malta in the Making. 1962–1987. An Eyewitness Account*, Edgar Mizzi, Valletta 1995.
13. Pace R., *Microstate Security in the Global System, EU–Malta Relations*, Midsea Books, Santa Venera 2001.
14. Pirotta G.A., *Malta's Foreign Policy After Mintoff*, „Political Quartely” No. 56, London 1985.
15. Rossi E., *Malta on the Brink: From Western Democracy to Libyan Satellite*, „European Security Studies”, London 1986.
16. Sammut D., *Malta and the Arab World*, „Society” No. 3, 1989.
17. Smith S.C., *Malta: British Documents on End of Empire*, Stationery Office Books, London 2006.
18. Tesch N., *The Maltese Economy, [w:] Cyprus, Greece, and Malta*, Britannica, London 2013.