

BUDAPESTI CORVINUS EGYETEM

**NEMZETI ÉRDEKEK AZ EU-BAN.
AZ OLASZ EURÓPA-POLITIKA TANULSÁGAI,
KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ EURÓPAI
GAZDASÁGI KORMÁNYZÁSBAN BETÖLTÖTT
SZEREPRE**

Ph.D. értekezés

Czékus Bálint Tibor

Budapest, 2012.

Czékus Bálint Tibor

Nemzeti érdekek az EU-ban.

Az olasz Európa-politika tanulságai, különös tekintettel az európai
gazdasági kormányzásban betöltött szerepre

Nemzetközi Kapcsolatok Intézete

Témavezető:
Dr. Kiss J. László, CSc.
egyetemi tanár

© Czékus Bálint Tibor

Budapesti Corvinus Egyetem
Nemzetközi Kapcsolatok
Multidiszciplináris Doktori Iskola

**NEMZETI ÉRDEKEK AZ EU-BAN.
AZ OLASZ EURÓPA-POLITIKA TANULSÁGAI,
KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ EURÓPAI
GAZDASÁGI KORMÁNYZÁSBAN BETÖLTÖTT
SZEREPRE**

Ph.D. értekezés

*Témavezető:
Prof. Dr. Kiss J. László
egyetemi tanár*

Czékus Bálint Tibor

Budapest, 2012.

Tartalomjegyzék

Ábrák jegyzéke.....	7
Táblázatok jegyzéke.....	9
Bevezetés	10
I. RÉSZ: Alkalmazott kutatási módszerek	14
II. RÉSZ: A szakirodalom áttekintése	17
1. Az érdekérvényessel foglalkozó politikaelméleti irányzatok	17
2. Az olasz Európa-politikával foglalkozó irodalom	22
3. Az euróválság és Olaszország	24
III. RÉSZ: Az európai integráció fejlődése a társadalmi tényező korlátai és ösztönzői tükrében: az identitás kérdése	26
IV. RÉSZ: Az olasz Európa-politika háttere, mozgatórugói.....	38
1. Történelmi, eszmei-kulturális áttekintés	38
2. Olasz identitás és közvélemény	41
2.1. Az európai azonosulás kérdése	42
2.2. Az integrációs intézmények és szakpolitikák támogatottsága a gazdasági válságot megelőzően.....	44
2.3. Közvélemény és euró.....	47
2.4. Gazdasági válság és olasz „kijózanodás”	48
3. Olasz külpolitikai „specifikumok”	54
3.1. Sebezhetőség külső és belső értelemben	54
3.2. Bizonytalan nemzetközi rang	55
3.3. Aszimmetrikus szövetségek.....	55
3.4. Az anyagi eszközök szűkössége	56
3.5. A külpolitika iránti érdektelenség.....	57
4. Kiemelt relációk.....	58
4.1. Balkán.....	58
4.2. A Földközi-tenger térsége.....	59
4.3. Oroszország	60
5. A „berlusconizmus” innovációi és a változó nemzetközi viszonyok	60
6. A hibrid státusz következményei.....	62
V. RÉSZ: Az olasz érdekérvényesítést meghatározó gazdasági folyamatok: erősségek, gyengeségek, lehetőségek, veszélyek	64
1. A magas államadósság problémája.....	64
1.1. Az olasz államadósság története	64

1.2. Az államadósság mai jelentősége, terhei	67
1.3. Tágabb értelmezés: az összesített adósság és annak fedezete	72
1.4. Az adósságprobléma egészének értékelése, kommunikációja.....	83
1.5. Olasz államháztartás és eladósodás az európai adósságválság kezdetén.....	84
2. A gyenge gazdasági növekedés problémája	90
2.1. Általános áttekintés.....	90
2.2. Munkapiaci helyzet, versenyképesség és a vállalati szféra belső jellemzői	94
2.3. Szabályozási környezet, adminisztratív eljárások	99
2.4. Az infrastruktúra-ellátottság hiányosságai	102
2.5. Magas adóterhelés	104
2.6. Az adóelkerülés magas aránya.....	107
2.7. Regionális fejlettségbeli különbségek	108
2.8. Külső energiafüggés	116
3. Összegzés: a reformok szükségessége	120
VI. RÉSZ: Olaszország és az euróválság előzményei.....	125
1. A Gazdasági és Monetáris Unió hiányosságai és a tagállami érdeklődések	125
2. Olasz törekvések a GMU kereteinek meghatározása során.....	130
3. Az euró első körös bevezetése	133
4. Következmények az eurózónán belüli erőviszonyokra a válság előtt	138
5. A politikai tényező szerepe és Németország érdekei az olasz csatlakozásban	140
6. Az euróválságra adott válaszok	143
6.1. A válságkezelés, a „tűzoltás” szakasza.....	144
6.2. A gazdaságirányítási szabályrendszer átalakítása.....	147
7. Összegzés: kilátások a Fiskális Szerződés után.....	154
VII. RÉSZ: Olasz érdekérvényesítés az európai gazdasági kormányzás reformjában..	157
1. Olaszország jelentősége az eurózóna válságában.....	157
2. Az adósságválság kezdeti fázisa (tűzoltás):.....	158
3. A gazdasági kormányzás intézményi átalakítása – jogalkotási fázis.....	161
3.1. A hatos csomag.....	162
3.2. Az Euró Plusz Paktum	165
3.3. Az állandó válságkezelő mechanizmus	166
3.4. Fiskális Szerződés: a kormányközi elem további erősödése	168
3.5. A válságkezelő mechanizmuson túl: európai adósság-közösség, eurókötvények	168
4. A válságkezelés tágabb összefüggései: növekedésösztönzés és belső piac, kohéziós politika	172
5. Olaszország 2011-ben: a gazdasági és politikai vészhelyzet éve	176

6. Monti-féle válságkezelés: a hitelességre és az európai vízióra építő nemzeti érdekérvényesítés kísérlete	177
6.1. A 2011. decemberi költségvetési kiigazítás.....	178
6.2. Szerkezeti reformok.....	182
6.3. Visszatérő nemzetközi bizalom és fennmaradó kockázatok.....	183
6.4. Aktivizálódó Európa-politika, kitekintés 2012 első féléve fényében	187
7. Összegzés: az olasz érdekérvényesítés sikerének tényezői	193
Következtetések.....	196
Irodalomjegyzék.....	201
Függelék.....	210

Ábrák jegyzéke

1. ábra: A nemzeti és európai polgársági érzés alakulása	29
2. ábra: Nemzeti és európai büszkeség alakulása.....	30
3. ábra: Elégedettségi szint a tagállami demokrácia működésével	32
4. ábra: Elégedettségi szint az EU demokráciájának működésével	32
5. ábra: Az EU-ról alkotott összkép (2006-2011)	33
6. ábra: Az EU-val szembeni bizalmi szint alakulása (2004-2011.)	34
7. ábra: Az EU intézményeinek bizalmi indexe (2006-2011.)	34
8. ábra: A GMU-val és az euróval kapcsolatos attitűdök alakulása (2006-2011.).....	35
9. ábra: A nemzeti és a közösségi döntéshozatal pártolása az egyes szakpolitikákban	36
10. ábra: Az EU-tagság támogatottsága Olaszországban (1981-2001).....	44
11. ábra: A Gazdasági és Monetáris Unió támogatottsága (%)	48
12. ábra: Az EU-tagság támogatottsága Olaszországban és az Unióban (%)	49
13. ábra: Az EU-val kapcsolatos bizalmi szint Olaszországban és az Unióban (%)	51
14. ábra: Az EU közös külpolitikájának támogatottsága (%)	53
15. ábra: NATO-missziókban részt vevő nemzeti kontingensek (2011)	56
16. ábra: Az olasz KÜM költségvetési keretének alakulása a GDP arányában, hivatalos fejlesztési támogatásokkal és anélkül	57
17. ábra: Európai országok védelmi kiadásai (2010, Mrd euró)	57
18. ábra: Az olasz külkereskedelem fő viszonylatai (2011, Mrd euró).....	58
19. ábra: az olasz állami szféra adóssága (a GDP arányában)	65
20. ábra: Egyes EU-tagállamok államadóssága (a GDP százalékában).....	67
21. ábra: Az olasz államadósság alakulásának összetevői	67
22. ábra: A német és az olasz tízéves államkötvények közötti effektív, illetve a fundamentumok alapján becsült hozamkülönbség (%).....	69
23. ábra: Az olasz állampapír-állomány tulajdonosi szerkezetének változása.....	71
24. ábra: Az államadósság kibocsátó szerinti megoszlása (a GDP százalékában).....	72
25. ábra: Az olasz háztartások vagyonállománya és annak összetevői.....	73
26. ábra: Megtakarítások és tőkejöveldelmek szerepe a vagyonállomány változásában	74
27. ábra: Nettó vagyonállomány középértékei az északi-középső, illetve a déli országrészekben (országos átlag=100%).....	75
28. ábra: Háztartások pénzügyi eszközei és adósságai (a bruttó rendelkezésre álló jövedelem arányában).....	76
29. ábra: A háztartások adósságállománya	77
30. ábra: Háztartások nettó pénzügyi eszközei és bruttó adóssága (a GDP %-ában)	78
31. ábra: Nem pénzügyi vállalkozások adósságállománya és összetétele	79

32. ábra: A kormányzat, a háztartások és a nem pénzügyi vállalkozások adósságállománya (a GDP arányában).....	80
33. ábra: Olasz bankok forrásgyűjtése eredet szerint (%).....	81
34. ábra: A nagyobb ipari országok bankrendszereinek kitettsége a PIGS-államok felé.....	83
35. ábra: Az elsődleges költségvetési egyenleg alakulása (a GDP százalékában).....	88
36. ábra: Egyes EU-tagállamok költségvetési hiánya (a GDP százalékában).....	89
37. ábra: Tíz- (BTp) és egyéves (BOT) államkötvények hozamszintje (%) és az államadósság átlagos finanszírozási igénye (a GDP százalékában).....	90
38. ábra: Reál GDP-növekedés az EU-ban	92
39. ábra: Egy lakosra jutó, vásárlóerő-paritáson számolt GDP (EU-27=100%).....	93
40. ábra: A GDP-növekedés és annak összetevői	93
41. ábra: Vásárlóerő-paritáson számolt egy főre eső GDP alakulása (2000-2008)	94
42. ábra: A munkaerő költsége és termelékenységének változása.....	95
43. ábra: Versenyképességi mutatók (1999=100%)	98
44. ábra: FDI-áramlások (millió euró)	99
45. ábra: Építési engedélyek kiadásának átlagos eljárási ideje és költsége	100
46. ábra: Szolgáltatási ágazatok szabályozottsági szintje	100
47. ábra: Kormányzati infrastruktúra-beruházások (a GDP százalékában)	102
48. ábra: A közsféra egészének beruházásai (a GDP százalékában).....	103
49. ábra: PPP-szerződések Európában	104
50. ábra: A munkaerőt terhelő adószint	105
51. ábra: Átlagos munkavállaló adóterhei.....	106
52. ábra: Egy főre jutó GDP (vásárlóerő-paritáson, EU-27=100%)	109
53. ábra: Konvergencia és Versenyképesség régiók Olaszországban (2007-2013.).....	112
54. ábra: Elsődleges energiafelhasználás energiahordozók szerint (2010).....	116
55. ábra: Olasz földgázimport származási ország szerint (2011).....	118
56. ábra: Az olasz költségvetési deficit és az államadósság alakulása.....	136
57. ábra: Az olasz és a német 10 éves államkötvények hozamszintje (%)	137
58. ábra: Fizetési mérleg a GDP %-ában	139
59. ábra: KKV-k szerepe a vállalkozások száma, a foglalkoztatottak aránya és a GDP előállítás szempontjából (2011, %)	174
60. ábra: Tízéves államkötvények hozamkülönbsége a német Bund-hoz képest az euró bevezetésétől kezdve (%).....	176
61. ábra: Tízéves államkötvények hozamkülönbsége 2010-től (%)	186

Táblázatok jegyzéke

1. táblázat: Tagállami részvételi arányok az EP-választásokon.....	47
2. táblázat: Olasz bankcsoportok kitettsége az eurózóna egyes országai felé.....	82
3. táblázat: Eladósodottsági mutatók egyes fejlett országokban.....	83
4. táblázat: Főbb költségvetési mutatók (a GDP százalékában).....	86
5. táblázat: A központi kormányzat bevételei (a GDP százalékában).....	86
6. táblázat: A központi kormányzat kiadásai (a GDP százalékában).....	87
7. táblázat: A központi kormányzat egyenlegei és az államadósság alakulása.....	87
8. táblázat: A központi kormányzat nettó eladósodása és adósságállománya (a GDP százalékában).....	89
9. táblázat: Munkaerő-piaci adatok.....	96
10. táblázat: GDP-arányos kormányzati adóbevételek az EU-ban	105
11. táblázat: Regionális egyenlőtlenségek egyes közszolgáltatások minőségében.....	110
12. táblázat: Olaszország számára elkülönített kohéziós források (2007-2013.).....	111
13. táblázat: 2007-2013-as ERFA- és Kohéziós Alap-kifizetések a 2000-2006-os időszakkal összevetve (2011. év végi adatok, millió euró).....	114
14. táblázat: Az olasz energiaimport értékének (energiaszámla) alakulása (millió euró).....	117
15. táblázat: Olasz kőolajimport származási ország szerint.....	119
16. táblázat: A 2011-es költségvetési kiigazítások hatásai (millió euróban)	180
17. táblázat: Pénzügyi fenntarthatósági mutatók	184

Bevezetés

Magyarország 2004-es EU-csatlakozása óta számunkra is aktuális az a kérdés, hogy az integráció keretei között milyen tartalommal bír a nemzet, a nemzetállam, a nemzeti érdek, illetve ez utóbbi érvényesítésének fogalma. Tagságunkkal ugyanis azt nyilvánítjuk ki, hogy a globalizáció folyamatai közepette csak a nemzetállami kereteknél szélesebb egységben, regionális integrációban tudjuk megtalálni helyünket.

Meglátásom szerint az EU-tagság alapvetően a nemzeti érdekek hatékonyabb képviselési lehetőségét jelenti minden résztvevő számára.

Kis leegyszerűsítéssel élve egy tagállam EU-ban történő érdekérvényesítése egyúttal annak Európa-politikájaként értelmezhető, amely az adott állam méretétől, gazdasági, katonai erejétől, társadalmi, történelmi, kulturális adottságaitól, hagyományaitól függően tér el más tagállamok integrációs (EU-) fellépésétől.

Ennek sikeressége szempontjából nem mellékes, hogy az integráció fejlődése során annak általános keretrendszere, jellege hogyan alakul: a „közösségi módszer” a szakirodalom domináns értelmezése szerint a kisebb, míg a „kormányközi” keretek elsősorban a nagyobb tagállamok számára kedvezőek.

Disszertációmban a hazai és nemzetközi szakirodalom elemzésén keresztül igyekszem vizsgálni a nemzeti és az európai (közösségi) érdek viszonyát, ezek alakulását az integrációs folyamatban. Választ próbálok találni arra, hogy mi a fő oka annak az utóbbi évtizedben egyre inkább erősödő jelenségnek, amely az EU „közösségi”, nemzetekfeletti jellegének visszaszorulásában, és ezzel párhuzamosan a politikák alakításakor a kormányközi logika érvényesülésének erősödésében összegezhető. Az elemzés során nem lehet eltekinteni az európai integráció társadalmi aspektusaitól, így ezek között kiemelten a projekttel való lakossági azonosulás, más szóval az egyébként sokdimenziós, tagállamonként és időben változó identitás problematikájától.

Dolgozatomban kiemelten vizsgálom az olasz Európa-politika fejlődését és érvényesülését. Róma EU-politikájának elemzése már csak azért is érdekes feladat, mert Itália európai középhatalmi státuszából adódóan az a klasszikus közösségi-államközi, látszólag ellentétes „módszer” metszéspontjában található. Megnyilvánulási formái

ennek megfelelően – a külső szemlélő számára akár bizonytalankodásnak hatóan - váltakozó hangsúllyal ötvözik a nemzetekfeletti és a kormányközi stratégiát. Az olasz integrációs politika hagyományainak, általános geopolitikai-külpolitikai keretrendszerének, változásainak bemutatása elengedhetetlen az egyes szakpolitikák terén tanúsított olasz törekvések megértéséhez.

Ezen túlmenően kiemelt figyelmet fordítok egy, az euróválság fényében különösen aktuális kérdéskör, a Gazdasági és Monetáris Unió reformja kapcsán tapasztalt olasz fellépés hátterének, valamint eredményeinek elemzésére. E tekintetben munkám nagyobb része a – még le nem zárult - nemzetközi pénzügyi-gazdasági válság 2007-2012-es időszakának fejleményei közepette, az európai adósságválságban képviselt olasz érdekekre koncentrál.

Olaszország Európa-politikájának vizsgálatával hozzá kívánok járulni az e tárgyban született magyar nyelvű publikációk bővítéséhez. Annak ellenére ugyanis, hogy Olaszország hazánk egyik legfontosabb gazdasági partnere, és ráadásul EU-beli érdekeink számos tekintetben hasonlóak, az olasz külpolitika folyamatainak vizsgálata meglehetősen kevés teret kap a magyar szakirodalomban.

Kifejezetten kevés publikáció foglalkozik az olasz külpolitika legfontosabb elemeként szereplő Európa-pillér gazdasági, pénzügypolitikai szempontú elemzésével. Ettől pedig lehetetlen eltekinteni a nagyrészt napjainkban is megoldatlan európai államadósság-válság okainak és mozgatórugóinak, az ezeken belüli „olasz tényező” súlyának megértéséhez és a lehetséges kiutak felvázolásához.

Összegezve, disszertációmban a következő kérdésekre keresem a választ, az alább részletezett kutatási módszerekkel és szerkezetben.

- Miért nem volt sikeres és nem nyerhette el az Unió népességének bizalmát az európai integráció többek közt az alkotmányozási folyamatban is megnyilvánult túlmélyülése?
- Az integrációs folyamat jelenlegi formájában megteremti/megteremtheti-e a politikai egységesüléshez szükséges európai identitást?
- Melyek az olasz Európa-politika fő jellegzetességei, eszmei-történeti háttere, illetve gazdasági motivációi? Mire vezethető vissza az olasz lakosság utóbbi években tapasztalható illúzióvesztése az európai integráció iránt?

- A „közösségi módszert” hagyományosan leginkább támogató tagállam, Olaszország Európa-politikája mennyiben tér el a többi nagy tagállamtól? Milyen valós indokok, érdekeltségek húzódnak meg a föderalista jellegű, közösségi, nemzetekfeletti megoldásokat előnyben részesítő javaslatok mögött?
- Az EU egyik kiemelkedő sikerének tekinthető valutaunió válságának rendezése magasabb fokú integráltságot igényelne a költségvetési politikák terén. Az vonatkozó érdekellentétek azonban olyan nagyok, hogy kérdéses e kísérlet sikeressége. Meg lehet-e valósítani ezt a „minőségi ugrást” a közvélemény erős ellenkezése és a nemzeti megoldásokhoz való ragaszkodása (pl. a saját valutához való visszatérési szándék) mellett?
- Milyen fundamentális okok segítették elő a spekulációs hullám áttörését Olaszországra 2011-ben? Melyek a fő különbségek Itália gazdasági helyzetében, kilátásaiban az európai adósságválság fényében Európa „problémás” (PIGS) államaival összevetve?
- Melyek az európai gazdasági kormányzás megreformálásával, valamint az euróválsággal kapcsolatos olasz álláspontok, illetve ezek indokai? Milyen eredményességgel volt képes Olaszország érvényesíteni érdekeit az egyes részletkérdésekben és hogyan magyarázható ennek váltakozó sikeressége?

A dolgozat által tárgyalandó fő kérdések felvetését követően érdemes röviden pontosabban is megfogalmazni annak **hipotéziseit**.

Az EU-val kapcsolatos elméleti szakirodalom döntő része (ld. alább) nem kellőképpen vette figyelembe a társadalmi tényezőt. Megítélésem szerint az integráció társadalmi támogatottsága alapvetően identitásbeli kérdés, amely meghatározza a nemzeti érdekeket, ennél fogva az EU-n belüli alkulehetőségeket is. Az integrációs folyamat jelenlegi formájában nem teremtheti meg a politikai egységesüléshez szükséges európai identitást, csakis az egyes EU- politikákban létrehozott „output”, gyakorlati eredmények által erősítheti a polgárok azonosulását az integrációval. E problémából levezethető hipotézisem:

- *Az európai integráció továbbfejlődésére csakis a nemzeti érdekek mentén, a tagállamok társadalmi által szükségesnek tartott területeken és mélységben kerülhet sor.*

Az olasz Európa-politika áttekintése alapján megfogalmazódó hipotézis:

- *Olaszország „közösségi módszert” pártoló Európa-politikájának legfőbb magyarázata, hogy ennek érvényesülése felel meg leginkább nemzeti érdekeinek.*

Az európai gazdasági kormányzás reformfolyamatának egésze alapján nem kerülhető meg a vonatkozó tagállamok, illetve országcsoportok közötti általános érdekellentétek beható elemzése. Ezen belül azonban kifejezetten szükséges a vonatkozó álláspontok hátterének, valamint Olaszország érdekérvényesítési „technikáinak”, specifikumainak megismerése, továbbá az egyes részletkérdésekben a váltakozó sikeresség okainak kiderítése. Mindezek alapján a következő további hipotézisek felállítása indokolt:

- *Az EU egyik kiemelkedő sikerének tekinthető valutaunió válságának megoldását a tagállamok nemzeti érdekei között feszülő alapvető érdekellentétek nehezítik. A további szuverenitás-átruházásra pl. a költségvetési politikák terén abban az esetben képzelhető el, ha ezt a tagállamok saját nemzeti érdekükként fogadják el.*
- *Az európai gazdasági kormányzás reformja keretében képviselt, a „közösségi módszer” erősítésére irányuló olasz álláspontok mögött minden esetben belső adottságok alapján meghatározott, világos nemzeti érdekek húzódnak.*
- *Az adósságválságnak betudható spekulációs hullám Olaszországra 2011-ben történt áttérjedését Itália makrogazdasági fundamentumai csak kis mértékben indokolták, az ország kilátásai – belső adottságainál fogva – lényegesen jobbak, mint az ún. PIGS-államoké.*

I. RÉSZ

Alkalmazott kutatási módszerek

A téma vizsgálata az egyes tudományterületek eredményeinek, adott esetben eltérő hangsúlyú, illetve az EU-ban történő érdekérvényesítés más-más aspektusaira koncentrálnak jellegének egyidejű, multidiszciplináris alkalmazását követeli meg.

Az érdekérvényesítés kérdésével, a tagállamok és az EU mint egyedülálló gazdasági célzatú, de számos politikai elemet is magában foglaló képződmény viszonyával – amint az az alább szereplő irodalmi összefoglalásból is kiderül – elsősorban a *nemzetközi politikaelmélet* különböző irányzatai foglalkoznak részletesen, disszertációm is döntően e nézőpontból igyekszik körbejárni a témát.

Az egyes érdekcsoportokon, politikai egységeken (pl. államokon, intézményeken) belüli érdekkialakítás, érdekösszegzés folyamatának vizsgálatakor (a nemzetközi kapcsolatokkal foglalkozó kortárs irodalom tendenciáival összhangban) az *összehasonlító politikatudományi* és a *szociológiai* megközelítés alkalmazása is hasznosnak látszik. Ugyancsak szükség van szociológiai szempontok, nevezetesen a nemzeti, illetve az európai identitás, mint kulcsfogalom figyelembe vételére az integrációs folyamat eredményeinek magyarázásához, a továbblépés irányainak – és korlátainak - vizsgálatához.

Ezen elméletek alapos ismeretén túl azonban elkerülhetetlen, hogy a dolgozat támaszkodjon a *nemzetközi jogra* (és annak speciális ágaként az európai közösségi jogra), különösen, amikor az EU egyes intézményeinek egymáshoz és a tagállamokhoz való viszonyát, továbbá az egyes tagállamok – kifejezetten pedig Olaszország - ezen intézmények keretében jogilag (az alapító szerződések által) biztosított mozgásterének elemzésére kerül sor.

Gazdaságpolitikai, nemzetközi pénzügyi megközelítésre is szükség van, amikor a dolgozatban az európai gazdaságirányítási rend átalakításával, az euróválság lehetséges megoldásaival kapcsolatos tagállami érdekkülönbségeket elemzem. E vonatkozásban a dolgozat fontos része az euróválságban kulcsszerepet betöltő Olaszország

makrogazdasági szempontú **SWOT-elemzése** – ez alapján könnyebben érthetőek az olasz EU-érdekképviselő mozzanatai. E szempontból a dolgozat kifejezett újdonságot jelent, ugyanis eddig a magyar szakirodalomban nem állt rendelkezésre ehhez hasonló részletességgel összegzett kép az olasz európai szintű érdekképviselő fő irányait alapvetően befolyásoló makrogazdasági adottságokról, mozgásokról.

A gazdasági kormányzás reformjáról elmondható, hogy az az európai szintű tagállami érdekérvényesítés „iskolapéldáját” jelenti, ugyanis a közös valuta nemcsak az integráció elsődlegesen gazdasági megalapozottságát és jellegét bizonyítja, hanem annak egyik legfontosabb politikai eredménye egyaránt. Az európai adósságválság kapcsán megjelenő vitákat, érdekcsoportokat, eredményeket figyelembe vevő elemzésem kifejezetten törekszik arra, hogy – természetesen Olaszország adottságait és fellépését középpontba helyezve – komparatív elemzéssel mutassa be a legfontosabb országok/országcsoportok által képviselt eltérő érdekeket.

A kutatáshoz szükséges elméleti alapot biztosító, a nemzetközi kapcsolatok történetével, a nemzetközi politikaelmélettel, a nemzetközi – ezen belül különösen európai uniós - joggal, a nemzeti érdek, illetve az integráció témáival foglalkozó magyar és külföldi szakirodalmat *könyvtári és internetes kutatómunka* során dolgoztam fel (BCE könyvtára, CEU könyvtára, Országgyűlés könyvtára, Országos Széchényi Könyvtár).

A disszertáció fajsúlyos elemeként szereplő olasz Európa-politika történetét, elméleti megalapozottságát, mozgatórugóit elsősorban olasz nyelvű források helyi könyvtárakban végzett feldolgozásán keresztül ismertem meg (La Sapienza egyetem könyvtára, az olasz Külügyi Intézet – Istituto Affari Internazionali, IAI –, továbbá a milánói székhelyű Nemzetközi Tanulmányok Intézete – Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, ISPI – könyvtárai és adatbázisai). A disszertáció kimondott célja, hogy a vonatkozó olasz szakirodalmat a lehető legszélesebb körben, részleteiben dolgozza fel.

Az olasz Európa-politika megismeréséhez, az euróválságban képviselt érdekei beazonosításához – továbbá az erről folyó olasz tudományos diskurzus fő irányainak számba vételéhez - elengedhetetlen volt továbbá a legfontosabb olasz kutatóintézetek és intézmények (IAI, ISPI, Euractiv, továbbá az olasz Képviselőház, Szenátus, Külügyminisztérium) által a vonatkozó témákban szervezett *konferenciákon, kerekasztal-beszélgetéseken* való részvétel.

A fentieken túlmenően alkalmam nyílt *mélyinterjúkat* készíteni az olasz Európa-politika alakítása és értékelése szempontjából gyakorlati tapasztalatokkal is bíró szakértőkkel, kutatókkal, politikai szereplőkkel. Ezen beszélgetések az olasz érdekérvényesítés belső politikai tényezők és konfliktusok, továbbá nem utolsósorban személyes törekvések által is motivált elemeinek, jelenségeinek értelmezéséhez adtak lehetőséget.

A dolgozat *empirikus kutatásokat*, felméréseket igénylő részeihez – az európai és nemzeti identitással kapcsolatos vizsgálatok; az olasz nemzetgazdaság állapotának és kilátásainak átfogó elemzéshez hasznos makroadatokat - az EU statisztikai kimutatásain, adatbázisain és vizsgálatain (pl. Eurostat, Eurobarometer), könyvtári kutatómunka és az olasz jegybank (Banca d'Italia) kiadványain keresztül jutottam megfelelő alapanyagokhoz.

II. RÉSZ

A szakirodalom áttekintése

1. Az érdekérvényessel foglalkozó politikaelméleti irányzatok

Az érdek fogalmának használata a nemzetközi politikaelmélettel, a nemzetközi kapcsolatokkal foglalkozó irodalomban igen elterjedt. Kisebb hangsúlyt kapott azonban az érdek érvényesítésének színtereire, módszereire, stratégiáira vonatkozó kutatás az EU, mint speciális politikai egység esetében. Hipotéziseimet az európai integrációval foglalkozó elméleti irodalom eredményei alapján, a „nemzeti érdek” – „közösségi érdek” fogalompár által behatárolt dimenzióban állítom fel.

Ezen elméletek (realizmus, neorealizmus, föderalizmus, funkcionalizmus, tranzakcionalizmus, neofunkcionalizmus, kormányköziség, institucionalizmus, liberális kormányköziség, többszintű kormányzás, stb.) számos megközelítésből igyekeztek választ találni kérdéseikre, ugyanakkor egyik sem „győzte le” látványosan a többit.

A **föderalista** irányzatot inkább politikai projektként foghatjuk fel, mint koherens elméleti iskolaként (legfőbb képviselői Spinelli, Pinder, Montani). A föderalista megközelítés mondanivalója, hogy a nemzetállamok már nem képesek garantálni polgáraik politikai és gazdasági biztonságát, ezért egy új, a jelentősebb döntési körök nemzetekfeletti szinten történő ellátását magában foglaló, a helyi, regionális és központi kormányzás közötti alkotmányos munkamegosztáson alapuló kormányzási rendszer kiépítésére van szükség. A föderalista intézményi keretek elméletileg a kisállamok számára jobb érdekérvényesítési lehetőségeket biztosítanak, mint a kormányközi struktúrák. E gondolkodásmód végső soron egy föderális alapon szerveződő szupranacionális állam megteremtését célozza, ennek keretében a politikai megoldások bírnak elsődlegességgel a gazdasági folyamatokkal szemben.¹ Ez az irányzat tehát elrugaszkodik a kor politikai realitásaitól, figyelmen kívül hagyva a nemzeti érdekeket, és kizárólag a polgárok biztonságára koncentrálva (nem foglalkozik azzal, hogy a polgárok inkább azonosulnak nemzetállamukkal, mint nemzetekfeletti struktúrákkal,

¹ Spinelli (1972), 68. o.

valamint azzal, hogy a nemzeti, állami érdekek alapvetően a polgárok igényeiből, értékeiből származnak, az állami vezetőknek azokat kell képviselniük).

A **tranzakcionalizmus** (K. Deutsch) az integrációt széles értelemben, biztonsági közösségként értelmezi. Eszerint biztonsági közösségek „emberek olyan csoportjai, akik integrálttá váltak”. Ebben az értelemben az integráció előfeltételei a közösségi érzés, a szolidaritás, a politikai és szociális kohézió, valamint egy megfelelő intézményi rendszer megléte.² Az elmélet kevésbé foglalkozik a nemzeti érdekekkel, inkább az államok és polgárok közötti kooperáció és kapcsolatok intenzitására helyezi a hangsúlyt.

A **funkcionalisták** (Mitrany, Nowak, Sullivan) egyetértenek a föderalistákkal a nemzetállamok alkalmatlanságában, viszont ők a föderalizmus javaslatait a nemzetállamok rendszerének (és hibáinak) magasabb szinten történő reprodukálásaként értelmezve elutasítják. Szerintük „a funkciók számítanak”, tehát egy bizonyos feladat hatékony ellátása és nem a konkrét intézményi forma a lényeges.³ A funkcionalista logikából mindazonáltal – nyitott és rugalmas – globális nemzetekfeletti intézmények következnek, amelyek célja az emberi szükségletek és a közjólét teljesítése. A funkcionalisták tehát az államot (és a nemzeti érdeket) irracionális és értékterhelt koncepcióként írták le.

A **neofunkcionalisták** (Haas, Lindberg) a jóléten és a biztonságon túl a nemzeti politikai elitek fontosságát is elismerték, továbbá a funkcionalizmus világszintű szemléletével szemben a regionális integrációt pártolták. Kulcsfogalmuk az integrációt előmozdító automatizmusként felfogott továbbgyűrűzés (spillover) jelensége, mely szerint egy bizonyos területen történő együttműködés szükségképpen más területeken való együttműködéseket von magával. Az intergovernmentalisták kritikái nyomán a neofunkcionalisták elismerték, hogy az integráció dinamikája adott esetben kifulladás, és ezt a jelenséget a túlfolyás (spillback) fogalommal írták le. Haas a nemzetekfeletti politikai egység (polity) létrejöttét a modernitás megnyilvánulásaként kívánatosnak tartotta, ezzel túllépte a nemzet fogalmát. Az új korszakban álláspontja szerint nem a hagyományos „high politics”, hanem a jóléti és az anyagi igények kielégítése a

² Deutsch et al. (1957), 5. o.

³ Mitrany (1966), 70. o.

legfontosabb, egyúttal a kormányzás sokkal inkább igazgatási feladatok összességéként, mint bizonyos ideológiák által vezérelt tevékenységként jelenik meg.⁴

Az **institucionalisták** (Robson, Bulmer, Jones, Wallace) az integrációban az intézmények szerepét hangsúlyozzák, amelyek közvetítik a politikai küzdelmeket, ugyanakkor befolyásolják is a szereplők viselkedését. Az integráció tehát egy intézményesített kooperáció, amelyben elsődleges szereppel bír a politika, a gazdaság ennek alárendelt pozícióban van.

A **kormányköziség** (intergovernmentalizmus) realista gyökerű irányzatként a nemzeti érdekeknek kiemelt jelentőséget tulajdonít, a tagállamok kormányainak fontosságát hangsúlyozza a közösségi intézményekkel szemben.⁵

A *neorealizmus* a nemzetközi rendszer struktúrájából indul ki, amelyek kényszereket jelent az egyes államok számára.⁶ A nemzetközi rendszer rendező elve az anarchia, azaz nem létezik az államok feletti hatalom. A nemzetközi szervezetek a befolyás-irányú politika közvetítésének eszközei, az itt érvényesítendő hatalom az egyes országok relatív képességei által meghatározott (hatalomakkumuláció – hatalomkiegyensúlyozás). A neorealizmus szerint az integráció a nemzetközi rendszerben értelmezhetetlen, itt legfeljebb interdependenciáról beszélhetünk.

Az európai integrációval foglalkozó irodalom vizsgálódásainak alapvető értelmezési kerete két nagy paradigma által van behatárolva, aszerint, hogy az integrációnak milyen irányt szánnak az egyes teoretikusok. Eszerint a kormányközi megközelítés szerint az európai integráció feletti irányítást a tagállamok kormányainak kell megőrizniük, ezzel szemben a nemzetekfeletti megközelítés, a „közösségi módszer” a szupranacionális intézmények primátusát hangoztatja.

E ponton mindenképp említést érdemel **Jean Monnet** munkássága, akit az integrációval foglalkozó irodalom a közösségi módszer legfőbb szószólójának és gyakorlati megvalósítójának fogad el. Ténykérdés, hogy a lényegében általa kidolgozott Schuman-terv bizonyos hatáskörök nemzetekfeletti gyakorlását igyekezett megvalósítani, ugyanakkor nem szabad elvonatkoztatni a korabeli történelmi helyzettől. Az Európai

⁴ Haas (1963), 69. o.

⁵ Hoffmann (1995), 5. o., Rosamond (2000), 75. o., Mearsheimer (1990), 47. o.

⁶ Waltz (1979)

Szén- és Acélközösség ugyanis a hidegháborús kontextusban elengedhetetlen volt a szovjet biztonsági fenyegetés közepette, amely végső soron kikényszerítette Nyugat-Németország nemzetközi rendbe való integrálását (ennek egy módjaként értelmezhető az ESZAK, majd a Pléven-terv, az EGK és az Euratom is).

A **liberális kormányköziség** (A. Moravcsik) az európai integrációt kétszintű játékként értelmezi, amely átmenetet képez a nemzeti preferenciák alakításának liberális elmélete és az államok közötti alkudozások kormányközi felfogása között. Eszerint az Unió olyan rezsim, amely hatékonyabbá teszi a kormányközi alkudozásokat, miközben felértékeli a vezető nemzeti politikusokat.⁷

Az **interdependencia-elmélet** (Robert O. Keohane és Joseph Nye munkássága nyomán) a nemzetközi kapcsolatok központi megközelítésévé vált az 1970-es években. Abból indultak ki, hogy a világrend diffúz jellegű, amelyben az államok fontos, de nem egyedüli szereplők (nemzetekfeletti entitások, multinacionális vállalatok, transznacionális érdekcsoportok, szubnacionális szereplők is jelentőséggel bírnak), ezzel a „hazai” és a „nemzetközi”, a belpolitika- és külpolitika-formálás szigorú elkülönítésének érvénytelenítéséhez járultak hozzá. A regionális integráció egy lehetséges módja annak, ahogyan a szereplők megpróbálják újraszervezni a nemzetközi rendszer elemeit.⁸

Az interdependencia növekedése nyomán az államok újraértékelik nemzeti érdekeiket, ami lehetőséget biztosít a más államokkal közös álláspontok kialakítására – ehhez nyújtanak segítséget a nemzetközi intézmények. Az EU-ra vonatkoztatva az interdependencia-elmélet segítség a sokszereplős komplexitás megragadására a tiszta kormányköziség és az egyirányú neofunkcionalizmus helyett. Jellemzősége e megközelítésnek, hogy nem előlegez meg semmilyen integrációs végpontot.

A **többszintű kormányzás** elméletének képviselői (Lindberg, Scheingold) a kormányzás feltételei javításának feltárására vállalkoztak. Túllép az EU kormányközi jellegén, és a szuverenitás alkotmányos alapjainak változatlanul hagyása mellett, a helyi és szubregionális érdekek és szereplők bevonásával azt az átfedő szabályozási felelősségek többlépcsős rendszereként definiálja. Az EU-t egyre inkább önálló politikai egységként (polity) fogja fel, amelyben kiemelt cél a hatékonyság növelése, a költségek

⁷ Moravcsik (1991), 75. o., Moravcsik (1993a), 483. o.

⁸ Rosamond (2000), 94-95. o.

csökkentése és a nagyobb demokrácia. A többszintű kormányzás elismeri a lojalitások egymást átfedő rendszerét, a többes identitások létezését.

A **neoinstitucionalisták** a korábbiakhoz képest szélesebben határozták meg az intézmény fogalmát: kiterjesztették azt a formális és informális intézményekre, értékekre, normákra, illemszabályokra, szimbólumokra, cselekvési módokra és számos egyéb tényezőre.⁹

Keohane szerint az intézményeket azért hozzák létre az államok, mert hasznot látnak azok funkcióiból. Egy fontos funkciójuk a tranzakciós költségek (alkudozás során fellépő kockázatok és büntetések) csökkentése.

Ezen irányzat képviselői kiemelték az intézményi konfigurációk hatását a politikai eredményekre, olyan környezetet teremtve, ahol a szereplők nagyobb arányban tudnak pozitív összegű alkukat folytatni.¹⁰ Az intézmények információban gazdag helyek, kiemelt követelmény velük szemben az átláthatóság és a bizalom magas szintje (ezek köztes változók a szereplők preferenciái és a politikai eredmények között). Az intézményekben a résztvevők között stratégiai koalíciók kötődnek, valamint törekvések jelennek meg az intézményt irányító szabályok alakítására.

Az intézmények szélesebb összefüggésben nemcsak formális alkotmányos entitásokat jelentenek, hanem informális interakciókat és az ún. „normatív társadalmi rend” megnyilvánulásait is (pl. megállapodások, viselkedési szabályok, alapvető viselkedési kényszerek).¹¹

A tagállami érdekérvényesítéssel foglalkozó magyar szerzők közül mindenképpen kiemelendő *Kéglér Ádám* munkája, amely az EU-n belüli hatalmi folyamatokból kiindulva az egyes tagállamok érdekérvényesítési képességét számszerűsített formában vizsgálta. Az erre kifejlesztett ún. érdekérvényesítési index több tényező súlyozott figyelembe vételével állítható össze, és ennek segítségével lobbijerejük alapján állíthatók sorrendbe a tagországok.¹²

Hibát követnénk el, ha az érdekérvényesítés vizsgálatakor a fent megnevezett elméletek közül elismernénk valamelyik kizárólagosságát, mindenképpen azok együttes,

⁹ Jones (2001), 50. o.

¹⁰ Thelen - Steinmo (1992), 7. o.

¹¹ Ikenberry (1988), 226. o.

¹² Kéglér (2006)

összehasonlító alkalmazására van szükség a valóság megragadásához (mivel jellemzően mindegyik az integráció más-más aspektusaira koncentrálnak).

A magam részéről a vizsgálódásaim, hipotéziseim szempontjából, azok kiinduló „környezete”-ként a kormányköziség - liberális kormányköziség, a neorealizmus, valamint az institucionalizmus - neoinstitutionalizmus megközelítéseit tartom a legalkalmasabbnak.

Fontos megnevezni a fent áttekintett elméletek azon hiányosságát, amelyet dolgozatomban igyekszem jobban figyelembe venni. Az integrációval foglalkozó irányzatok jobbára eltekintettek a társadalmi tényezőtől, azaz kevésbé foglalkoztak azzal, hogy a tagállamok közvéleményének, az európai, nemzeti, országos vagy ágazati társadalmi szervezeteknek döntő hatásuk lehet mind az integráció menetére, mind az EU-n belüli érdekérvényesítési folyamatokra. Meglátásom szerint – elismerve, hogy az EU intézményi szerkezetéből adódóan domináns szereppel bírnak az állami, kormányzati szereplők - egy sikeres nemzeti/állami érdekérvényesítés a társadalmi, regionális, szakmai és egyéb szervezetek véleményének messzemenő figyelembe vételére, valamint az azokkal történő párhuzamos fellépésre alapul.

2. Az olasz Európa-politikával foglalkozó irodalom

A hazai és nemzetközi szakirodalom általában egyöntetűen kiemeli, hogy Olaszország az európai integrációt, annak minden (gazdasági, politikai, biztonságpolitikai-védelmi) dimenzióját erősen támogatta mind a múltban, mind a jelenben. A tudományos munkák alapján olyan benyomásunk támad, hogy talán Olaszország az európai egységesülést, a „közösségi módszert” leginkább támogató tagállam.

A magyar szerzők közül mindenképpen kiemelendő Horváth Jenő professzor munkássága, aki széles összefüggéseiben vizsgálta az olasz külpolitikát, annak bel- és világpolitikai összefüggéseit.¹³ Rámutat Róma két világháború közti külpolitikájának két (NATO- és EU-) pillérére, amelyek az ország szuverenitásának visszaszerzését, egyúttal helyzetének a nyugati szövetségi rendszerben való megszilárdulását szolgálták. Az Európa-politika a hidegháború első évtizedeiben elsősorban az ország

¹³ Horváth (2005), 226-264. o.

modernizációjának, gazdasági felzárkózásának biztosítását jelentette. Az európai integráció alakításában, a fő irányok kijelölésében azonban Olaszország nem számított a „nagyok” közé, azaz Európa-politikája inkább követő jellegű volt, amelyben természetesen szerepe volt az országra megszakítás nélkül jellemző belpolitikai instabilitásnak is.

Olaszország nagyobb külpolitikai (és EU-politikai) aktivitását az 1980-as évektől kezdve lehetett tapasztalni, amelynek legkarakteresebb képviselője Bettino Craxi miniszterelnök volt.

A „személyes külpolitikát” előtérbe helyező ún. Berlusconi-jelenség elsősorban a retorika terén jelentette a szuverenista vízió előretörését, az olasz külpolitika két fő pillérének prioritásán nem változtatott. Ez ugyanakkor nem zárta ki azt az újítást, miszerint a külföldön élő olaszok érdekeinek védelmét a Berlusconi-kormányok igyekeztek hangsúlyosabban képviselni az ország külpolitikai lépéseinek elhatározása során.

Andreides Gábor publikációiban összegzi az olasz azonosságtudat jellegzetességeit és problematikáját, elsősorban történettudományi szempontból vizsgálva ezek hatását az olasz külpolitikai cselekvésre, koncepciókra.¹⁴ Rámutat arra, hogy az olasz Európa-politika „követő” jellege nagyban tulajdonítható az olasz egységes nemzetállam kései kialakulásából adódó bizonytalan, törékeny nemzeti identitásnak. Másrészt kiemeli azt az olasz közéletben ma is komoly identitásképző szereppel bíró és büszkeséget kiváltó tény, hogy Itália az európai integráció (Római Szerződések) alapító tagjai között volt. Ugyancsak értékes hozzájárulást tesz a szerző napjaink olasz társadalmi-politikai folyamatainak hazai megismertetéséhez aktuális memoárok, dokumentumok, kiadványok kapcsán született recenzióival.

Molnár Anna Olaszország biztonságpolitikai szerepvállalásának magyarázatán¹⁵ túl kiemelten foglalkozik az ország belpolitikai eseményeivel, a regionalizmus és a szecessziós törekvések összefüggéseivel. 2011-ben megjelent, a magyar „piacon” kétségtelenül hiánypótló műve ugyanakkor Olaszország elmúlt húsz évben tapasztalt belpolitikai eseményeit elemzi, kitérve a külpolitikai fejleményekre is.¹⁶

¹⁴ Andreides (2005)

¹⁵ Molnár (2009)

¹⁶ Molnár (2011)

A külföldi szakirodalom eredményei közül disszertációm kimondott célja az olasz nyelvű források feldolgozása. Ezekről összességében elmondható, hogy nagy többségük az európai integrációra, Olaszország EU-politikájára a nemzetekfeletti, föderalista politikaelméleti irányzat alapvetéseit elfogadva tekint. Igazán kevés az a publikáció, amely a nemzetközi politika kifejezetten nemzeti érdek alapú, kormányközi, realista ihletésű megközelítéseit fogadja el. Ez részben annak is betudható, hogy mind az integráció kezdeti időszakában, mind napjainkban az olasz ideológusok és gyakorló politikusok megszólalásaiban igen erős az Európa-pártiság, a köztudatban pedig az európai intézményekkel szembeni – legalábbis a hazaiakkal összevetve – nagyobb bizalom.

Az olasz külpolitikába általában, továbbá annak legfontosabb ágába, az Európa-politikába elsősorban Stefano Silvestri, Boris Biancheri, Ettore Greco, Gianni Bonvicini, Alessandro Colombo, Marco Ragusa, Michele Nones, Cesare Merlini munkái adnak betekintést.

3. Az euróválság és Olaszország

Az európai államadósság-válság, illetve tágabb értelemben az immár ötödik éve tartó nemzetközi pénzügyi-gazdasági válság kereteibe illeszkedő események lényegében napjaink EU-politikájának, nemzetközi gazdasági fejleményeinek középpontjában állnak. A témában született publikációk, átfogóbb elemzések mellett a téma aktualitása miatt érdemes kiemelt hangsúlyt fektetni a külföldi napilapok (Financial Times, Wall Street Journal, Frankfurter Allgemeine Zeitung, az olasz relevanciákhoz pedig az Il Sole 24 Ore) tudósításait, elemzéseit felhasználni.¹⁷

Az olasz kutatóintézetek, elsősorban az IAI és az ISPI – Itália érintettségéből adódóan érthető módon – nagy tömegben bocsátanak ki az európai adósságválsággal, ezen belül Olaszország szerepével foglalkozó nagyon színvonalas elemzéseket. E helyen a tudományos elit képviselői közül érdemes kiemelni Gianni Bonvicini, Alessandro

¹⁷ Megjegyzendő, hogy az olasz napilapokra a belpolitikai betagozódás, illetve a tulajdonosi körök értékítélete alapján nagyfokú polarizáltság, az objektív értékelést nehezítő egyoldalúság jellemző. A téma szempontjából lényeges európai uniós politikai és gazdasági kérdések naprakész értelmezésében tapasztalataim szerint az Il Sole 24 Ore (az olasz gyáriparos szövetség napilapja) nyújtja a legátfogóbb, a legkevésbé szubjektív képet. Ebből adódóan, ha az események aktualitása miatt szükséges, az olasz sajtótermékek közül legtöbbször e napilap közléseire támaszkodom.

Colombo, Raffaello Matarazzo, Gian Luigi Tosato, Giampiero Gramaglia, Mario Sarcinelli, Franco Bruni, Michele Comelli, Antonio Villafranca, Carlo Altomonte, Antonio Missiroli publikációit, a „nagyágyúk” közül pedig Romano Prodi, Mario Monti, Emma Bonino, Mario Draghi írásait, nyilvános megszólalásait.

Ezen szerzők szinte kivétel nélkül az európai szintű döntési jogkörök (föderalista jellegű) kiterjesztését szorgalmazzák, hangsúlyozva, hogy az „olasz probléma” kifejezetten európai keretben kezelhető. A klasszikus realista, államérdek-központú megközelítés első számú képviselője a Limes periodikához kötődő kutatói kör (élén Lucio Caracciolo-val), illetve mérsékeltabb formában Sergio Romano volt többszörös nagykövet.

Kifejezetten a gazdasági-pénzügyi szempontú elemzéshez adnak kiváló alapanyagot a fent is megnevezett kutatóintézeteken túlmenően az olasz jegybank (Banca d'Italia), valamint a Gazdasági és Pénzügyminisztérium (Ministero dell'Economia e delle Finanze, MEF) tematikus publikációi.

III. RÉSZ

Az európai integráció fejlődése a társadalmi tényező korlátai és ösztönzői tükrében: az identitás kérdése

A nemzetközi és hazai szakirodalom alapvetően egyetért abban, hogy bár az európai integrációnak a második világháborút követően nyilvánvalóan volt politikai funkciója (a béke megőrzése, a nemzetek közötti együttműködés előmozdítása, a Szovjetunió törekvéseinek ellensúlyozása), az eredeti együttműködési területek a részt vevő államok számára kölcsönös előnyökkel járó gazdasági integrációt céloztak. Ennek megfelel az integráció akkori bevett elnevezése (Közös Piac) is, és a tagállamok többségében továbbra is a gazdasági együttműködés által előmozdított jólét az a mozgatóerő, amely az EU fellépését, elfogadottságát, dinamikáját meghatározza.

Az európai projektben kétségtelenül egy új minőséget hozott létre az egységes belső piac programja, a közös valuta bevezetése, valamint a Maastrichti Szerződéssel nyitás történt egyfajta politikai unió irányába is.¹⁸ Az Európai Unió tehát az eredeti gazdasági célokon túlmutató egység: immár sokkal több, mint egy nemzetközi szervezet, a gazdasági dimenzió túl számos egyéb, korábban a nemzetállamok kizárólagos ellenőrzése alatt álló területre terjesztette ki hatáskörét.¹⁹ Az 1990-es években felmerült az igény, hogy ezt az új minőséget valamilyen módon kifejezésre kellene juttatni. Alapvetően ezt célozta elérni az alkotmányos szerződés, amely többek között bevezette volna az Unió jogi személyiségét is (nemzetközi jogi szempontból kétségtelenül ez a legfontosabb újítása).

Az elméleti áttekintésben láttuk, hogy az integrációval foglalkozó irodalom funkcionalista-neofunkcionalista szemléletű ága egyfajta automatizmusként fogja fel az egységesülési folyamatot, vagyis előnyösnek – és szükségszerűnek, természetesnek – tartja, hogy az egyes ágazatokról más, egyre több területre „csap át” ez a folyamat,

¹⁸ Fontos hangsúlyozni, hogy mindez nem automatizmusként történt, hanem a nemzetállamok politikai elitjei jóváhagyásával. Mivel az európai közösség alapvetően egy kormányközi jellegű jelenség (a fő döntéseket, még az ún. szupranacionális területeken is, a tagállami politikusok által alkotott Tanács hozza), mindenkor fejlődését alapvetően befolyásolja tagállamainak érdekeltsége. Ha úgy tetszik, az európai integráció fejlődésére, újabb területekre történő kiterjesztésére csak akkor van esély, ha ez összhangban áll tagállamai érdekeivel (ezek természetesen időben változnak és nem utolsósorban a külső körülmények, valamint az integráció intézményi kerete által biztosított érdekharmozációs lehetőségek, kényszerek által konvergálhatnak).

¹⁹ Palánkai (2005a), 1. o.

egyre mélyebb integrációt létrehozva. A föderalisták ennél is továbbmennek: a folyamatot politikai projektként, valamiféle üdvös és mindenképpen elősegítendő hivatásnak tekintik. E megközelítés szerint nyilván elősegítendő az egységesülés politikai kifejezésre juttatása a szimbólumok szintjén is. Mindez azonban a polgárok részéről fokozott öntudatosságot igényel, vagyis ezek önazonosságával, identitásával szorosan összefüggő kérdésről van szó.

Pontosan ezek a szimbolikus összefüggések, identitásbeli változást is igénylő mozzanatok „köszöntek vissza” az alkotmányos szerződés előzményei, megfogalmazása és utóélete során. Ugyanakkor az európai tagállamok polgárai nem voltak felkészülve egy ilyen „minőségi ugrásra”, az integrációs folyamatban egy általuk nehezen megfogható „túlmélyülést” tapasztaltak, amellyel nem tudtak azonosulni.

Hipotézisem szerint ez a fajta túlmélyülés (vagy legalábbis annak látszó folyamat) azért nem volt elfogadható a polgárok számára, mert az nem vette figyelembe a társadalmi tényezőt, a lakosság identitásával kapcsolatos tényeket. Ez utóbbiak pedig azt mutatják, hogy a polgárok viszonyítási pontja továbbra is saját országuk/nemzetük.

Nézetem szerint az integráció előrehaladása, elmélyülése akkor következhet be, ha abban – legalábbis látszólagos, vélt - érdeazonosság mutatkozik a tagállamok között. Vagyis nem arról van szó, hogy valamiféle automatizmus, „láthatatlan kéz” a szükségszerűen nemes megoldások felé lendíti a tagállamokat és azok politikai elitjét az európai érdek érvényesülése céljából.

Ezzel szemben inkább arról beszélhetünk, hogy az európai fellépés szükségességét bizonyos időben kialakuló körülmények váltják ki. E körülmények a polgárok igényeinek megfelelő hatékonysággal, eredményességgel történő kielégítése érdekében a nemzeti megközelítéseknel magasabb szintű megoldások keresését teszik szükségessé a változó globális környezet keretei között. Azaz, részben külső folyamatok eredményeképpen kényszerré is válhat a mély együttműködés, ad absurdum nemzeti hatáskörök közös gyakorlása vagy ráruházása egy mindenki érdekének megfelelő közös új intézményre (természetesen megfelelő demokratikus kontroll és garanciák mellett).

Ebben a helyzetben a tagállamok gazdasági-társadalmi összefonódottsága miatt a különféle - nemzeti, belpolitikai, gazdasági, biztonsági – igényeket, problémákat már csak a többi állammal való szorosabb együttműködéssel lehet megoldani.

A fő kérdés az, hogy eljut-e ez az együttműködés egy olyan minőségi szintre, amely ezeket a funkciókat ténylegesen szupranacionálissá teszi? Feltételezésem szerint erre a

kérdésre a tagállamok polgárai szemléletének, identitásának gyökeres megváltozása hiányában nemmel kell felelni. A nemzeti hatáskörök– kölcsönösen kialakított, egyeztetett és rögzített szabályok szerint, kormányközi elv alapján való – közös gyakorlása nem jelent önfeladást, a nemzeti érdekeket kioltó univerzális európai érdek megjelenését. Arról van inkább szó, hogy a tagállaminál magasabb szinten való együttműködés nemzeti érdekké vált, és ennek a változásnak a szükségességét a tagállamok politikai elitje felismerte, de lakossága is minimum tudomásul vette.

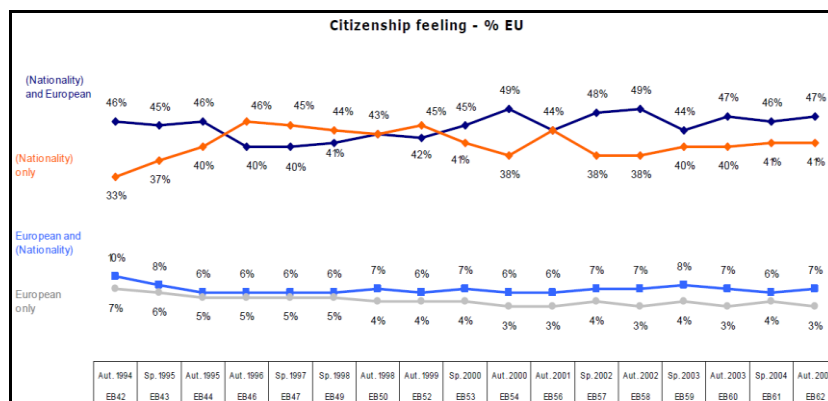
Közösségi érdek önmagában tehát nem létezik, csak a tagállamok konvergáló nemzeti érdekei, melyekből kiindulva születnek eredmények a közösségi szinten is, sokszor akár első ránézésre föderalista megoldásokat hozva. Az ilyen megoldásokat lehetővé tevő (kikényszerítő) feltételek, adottságok időben és térben változnak. A status quo akkor borulhat fel, ha az államok többsége – vagy akár egyetlen, meghatározó hatalom - már nem érdekelt az együttműködésben. Ekkor a rendszer (szakpolitika) korrekciójára van szükség. Ez a korrekció jelentheti pl. az adott területen való együttműködés, egységesülés diverzifikált ütemű megvalósítását, az integráció koncentrikussá válását. Az EU tagállamok nagy – a bővítésekkel folyamatosan növekvő - száma és az Unión belül emiatt fokozódó heterogenitás szükségszerűen kiköveteli az egyes szakpolitikák terén a rugalmas megoldások, a megerősített együttműködések beindítását. Mindezeket figyelembe véve meggyőződésem, hogy az európai integráció központi kérdése a társadalmi dimenzió, az Unió és annak intézményeinek legitimitása.

Az európai integráció eredeti rendeltetése és a tagállamok érdekei alapján nyilvánvalóan a gazdasági területeken tapasztalható előrelépést. A tapasztalatok szerint az ilyen szempontból mindenképpen sikertörténetnek számított már az alkotmányozási folyamatot megelőzően is. Mindazonáltal – bár a gazdasági eredmények, hasznok kellő legitimitást, elfogadottságot teremtettek az EU iránt a lakosság körében – mindez nem feltételezte egy „európai nemzet”, társadalom, illetve európai szintű politikai tér, egység meglétét, illetve nem eredményezte ezek kialakulását. Más szavakkal, a gazdasági integráció jellegéből adódóan nem teremtett, nem teremthetett európai identitást, azonosságtudatot. Ráadásul az negyven éven keresztül kizárólag a nyugat-európai gazdasági egységesülést szolgálta, vagyis kiterjedése a kontinens egészéhez képest részleges volt, egységes európai identitás kialakulására már csak ezért sem volt reális lehetőség.

Az európai identitás megteremtésére, az Unió szimbólumrendszerében is megjelenő kísérletek sem vezettek eredményre, a polgárok döntő többsége ma is ragaszkodik a nemzetállami keretek elsődlegességéhez.²⁰

Ezt bizonyítják a kifejezetten az európai identitással foglalkozó, az alkotmányozási folyamat során készült Eurobarometer felmérések.²¹ Mindössze az EU-25 lakosságának 3%-a tartja magát kizárólag európainak, további 7%-a ugyanolyan mértékben definiálja magát Európa és saját országa polgárának. 47% elsősorban saját nemzetéhez tartozónak, másodsorban Európa polgárának tartja magát, míg 41% kizárólag nemzetével azonosul (ld. az alábbi ábrát).

1. ábra: A nemzeti és európai polgársági érzés alakulása



Forrás: European Commission (2005), 94. o.

Az adatokból tehát erős nemzeti öntudat olvasható ki: csaknem 90% vagy kizárólagosan, vagy elsősorban saját nemzetével azonosul.

Megjegyzendő, hogy az e témaköréről készített újabb – de kevésbé részletes – felmérések szerint a kizárólag nemzeti identitásúak aránya növekszik, viszont a magukat elsősorban saját nemzetükhöz tartozónak és másodsorban európainak mondók súlya csökken. 2010-ben pl. 46% tekinti magát kizárólag a saját nemzete tagjának, 41% az utóbbi kategóriába tartozónak. Mindössze 10%-ot tesz ki a magukat elsősorban európainak vagy kizárólag annak definiálók aránya (7:3 megoszlásban).²²

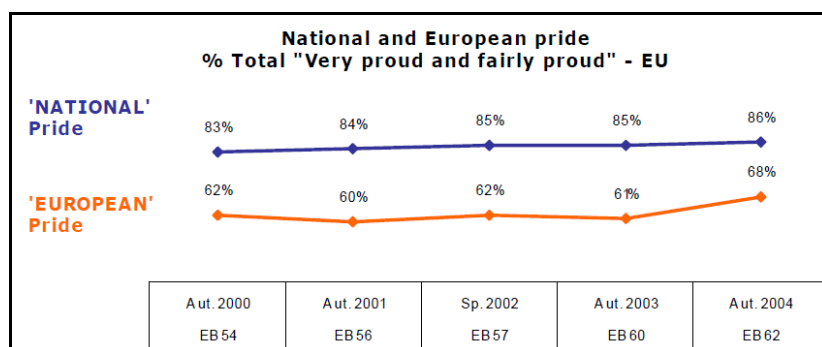
²⁰ Európai zászló, himnusz, útlevél, jogosítvány, Európa-nap, európai jelmondat, uniós polgárság koncepciója

²¹ 2004 őszén készült részletes vizsgálat az európaiak azonosulásáról. Forrás: 62. Eurobarometer, http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm. Megjegyzendő, hogy ezen felmérések sem konkrétan az EU-val kapcsolatos identitásra, hanem az „európai” azonosságra kérdeznek rá, amely természetesen szélesebb körű lehet, mint az EU-val való azonosulás.

²² European Commission (2010), 115. o.

Még ha elfogadjuk is, hogy léteznek többes, „kereszt”-identitások (nemzeti, regionális, helyi, európai, stb.), ezekben egyértelműen a nemzeti önazonosság dominál. Hasonló eredményre jutunk a nemzeti és európai büszkeség mérésekor: bár az európaiságukra büszke polgárok az Unió lakosságának stabilan kétharmadát képviselik, a nemzeti büszkeség ezt az arányt jó 20 százalékponttal meghaladja.

2. ábra: Nemzeti és európai büszkeség alakulása



Forrás: European Commission (2005), 99. o.

Az európai identitás megerősödését, a közösséggel történő nagyobb mértékű azonosulást nagyban gátolja azonban az irodalom által kb. 25 éve vizsgált *demokráciadeficit* jelensége. A szervezet állampolgárok részéről megvalósuló közvetlen legitimitációját gátló tényezőkről van szó, amelyek a demokratikus működés ellenében hatnak.²³ A liberális demokráciákban a legitimitásnak négy fő összetevője van:²⁴

- 1, demokratikus intézményrendszer, azaz a vezetők demokratikus felhatalmazása és képviselő útján való felelősségre vonhatósága: az EU-ban igen korlátozottan érvényesül;
- 2, alkotmányos jogrend (legalitás): az EU esetében az alapszerződések által teljesül;
- 3, a társadalom közös identitása, a hatalom teljesítménye, illetve hatékony működése és a demokratikus intézményrendszer (normatív igazolhatóság): az EU esetében csak közvetetten, a tagállamok legitimitásán keresztül valósul meg;
- 4, a hatalom saját alárendeltjei és más külső hatalmak által történő elismertsége (legitimáció): az EU esetében az utóbbi teljesül.

A demokráciadeficit az EU-ban tehát több vonatkozásban is megjelenik, melyek közül csak a legszembevetőbb az *Európai Parlament* viszonylagos gyengesége a döntéshozatali folyamatban, még akkor is, ha az alapszerződések módosításai során ez a

²³ Vasánszki (2002), 80-81. o.

²⁴ Lakatos (2005), 13-14. o.

szerv egyre nagyobb hatásköröket kapott. A Tanáccsal egy szintre, társjogalkotói szerepkörbe helyezve sem működik azonban egyelőre valódi európai népképviselői fórumként, nem utolsósorban az európai politikai közösség, démosz hiányában.

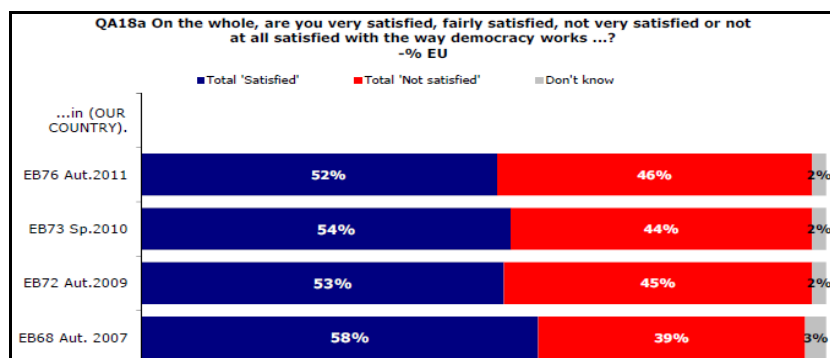
Mindennek komoly következményei vannak az európai demokráciára is, ugyanis ha nincs európai nép, akkor a polgárok által elismert önálló európai politikai közvélemény (tér) sincs, azaz az EU nem jelent felettes kormányzatként elfogadott politikai rendszert. Végso soron ez a (sokáig figyelmen kívül hagyott) társadalmi tény a legszembevetőbben az „alkotmányozási folyamat”, majd annak látványos – francia és holland népszavazások útján való – bukása kapcsán vált egyértelművé és hozzájárult az Unió kormányközi jellegének megerősítését jelentő „pótmegoldás”, a Lisszaboni Szerződés elfogadásához.

A demokráciadeficit sajátos formában megjelent már az alkotmányos szerződést előkészítő Konventben is. A Konvent ugyanis nem Európa népeinek közvetlenül választott képviselőiből állt (ahogy ez egy valódi, föderális irányú alkotmány létrehozása esetén történne), hanem a kormányok (28 fő), a tagállami parlamentek (56 fő), az Európai Parlament (16 fő) és az Európai Bizottság (2 fő) delegáltjaiból állt. A régiók és a civil szervezetek nem megfelelő képviseletét példázza az, hogy ezek csak megfigyelői státusszal bírtak. Elnökét és két alelnökét sem a testület választotta, hanem az Európai Tanács jelölte ki. Mindezek ellenére azt mondhatjuk, hogy a szerződések megalkotásának korábban alkalmazott módszerénél (kormányközi konferenciák) a konvent mindenképpen nagyobb legitimitással rendelkezett. Az is igaz viszont, hogy a végső szót a vitás kérdésekben mégis a kormányközi konferencián mondták ki, vagyis ezúttal sem történhetett semmi a tagállamok kormányainak beleegyezése nélkül.

Az alkotmányos szerződés – bár kedvező változtatásokat tartalmazott – csak némileg csökkentette volna az EU demokratikus deficitjét, nem szüntette volna meg azt. A ratifikációs folyamat holland és francia elutasító népszavazásokat követő felfüggesztése rossz üzenettel bírt az integrációs folyamat, főként annak föderális szempontú értelmezése szempontjából, azonban lehetőséget biztosított volna az alkotmányos szerződés hibáinak kijavításához, az EU „közelebb hozásához” a polgárokhoz (pl. az alapszerződés szövegének egyszerűsítésével, rövidítésével). Erre a szimbolikus lépésre – mindamelllett, hogy az alkotmányos szerződés lényegi rendelkezéseit sikerült megőrizni a Lisszaboni Szerződésben - nem került sor, ugyanis a tagállamok a való európai szintű politikai-demokratikus tér kialakítása helyett ismét a kormányközi formula elsőbbségét részesítették előnyben.

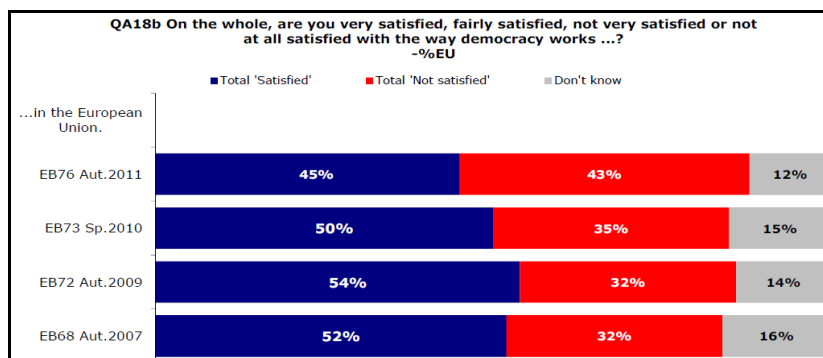
Mindennek természetesen empirikus adatokkal alátámasztható okai is vannak, amelyek szorosan összefüggnek az európai polgárok identitásának összetevőivel, ti. azzal, hogy a tagállamok polgárai jobban kötődnek saját nemzetükhöz/országukhoz nemcsak kulturális-identitásbeli, de politikai szempontból is. Ennek megfelelően igaz ugyan, hogy a saját államukban működő demokrácia teljesítményéről is folyamatosan romló véleményt alkotnak, összességében még mindig elégedettebbek azzal, mint az EU „demokráciájával” (ld. az alábbi ábrákat).

3. ábra: Elégedettségi szint a tagállami demokrácia működésével



Forrás: European Commission (2012), 47. o.

4. ábra: Elégedettségi szint az EU demokráciájának működésével



Forrás: European Commission (2012), 50. o.

Természetesen felmerül a kérdés, hogy van-e értelme európai politikai tér (pl. az EP-nek teljes primátust adásával, a Bizottság és/vagy az Európai Tanács elnökének közvetlen választásával) kialakításáról/kialakíthatóságáról beszélni, ha nem létezik európai nép. Feltételezésem szerint ameddig nem mutatkozik változás az európai nemzetek identitásában (ti. amíg az önazonosságtudat európai oldala nem válik elsődlegessé a nemzetihez képest), addig ennek nincs értelme.

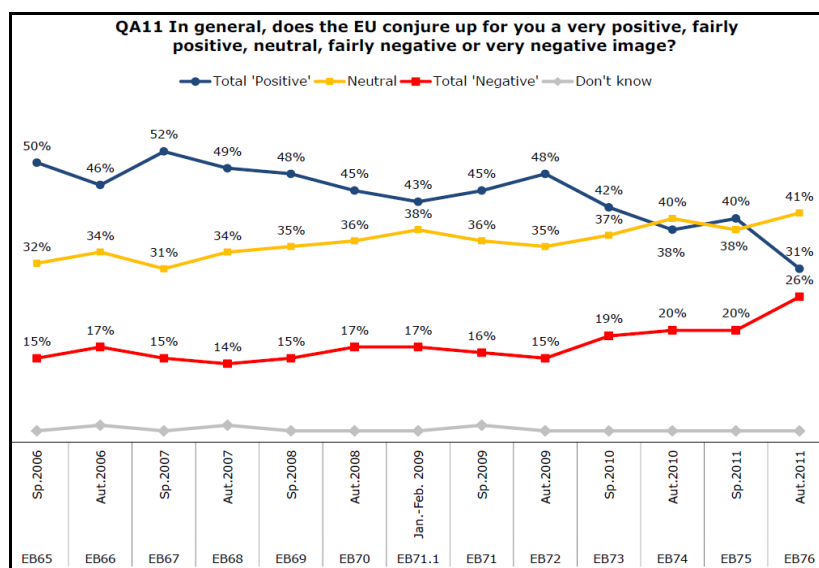
Nem zárom ki, hogy a jövőben valamikor erre sor kerül, de addig is az integráció „előreszaladása” olyan területeken, amelyekkel a polgárok nem vállalnak közösséget,

csak erősíteni fogja az EU-val mint politikai projekttel, illetve annak intézményeivel szembeni bizalomhiányt.

Másrészt, az EU fellépésének sikertelensége az egyes politikaterületeken erősen visszahat az Unió egészének képére a polgárok körében. Kiváló példa erre a dolgozat későbbi részeiben elemzett gazdasági válságkezelés, illetve a gazdasági kormányzás reformjának – eddig – korlátozott eredményeket produkáló folyamata.

Jól megfigyelhető, hogy a már korábban megindult bizalomvesztés mind az Unió egészével, mind annak intézményeivel szemben drámaian felgyorsult az európai adósságválság kezdete óta. Míg 2004-ben a lakosság fele pozitívan értékelte az Unió összképét (és negatívan csak 15%, a közömbösek aránya pedig 33% volt), addig a legfrissebb felmérések szerint a közömbös véleményt megfogalmazók egyértelmű többségben vannak. Intő jel, hogy a jó összképpel rendelkezők aránya történelmi mélypontot (31%), míg a rossz véleményt alkotók súlya sosem látott magasságokat (26%) ért el.

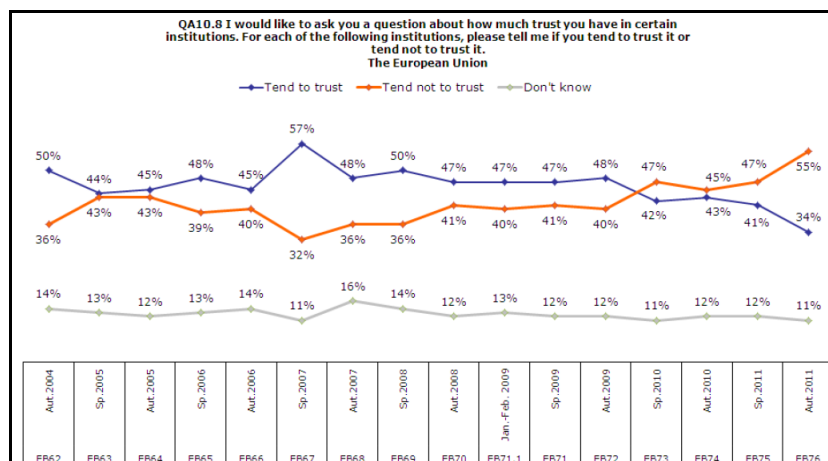
5. ábra: Az EU-ról alkotott összkép (2006-2011)



Forrás: European Commission (2012), 69. o.

Az EU egészét, illetve annak intézményeit illetően ugyancsak egyöntetűen rekordmélységű bizalmi szinteket sikerült elérni: míg 2004-ben még a lakosság fele alapvetően bízott az EU-ban és csak 36% hangoztatta bizalmatlanságát, mára ez az arány gyakorlatilag megfordult. Az Unióval szemben szkeptikus véleményt megfogalmazók aránya (55%) 21 százalékponttal haladja meg azokét, akik még bizalmat táplálnak iránta.

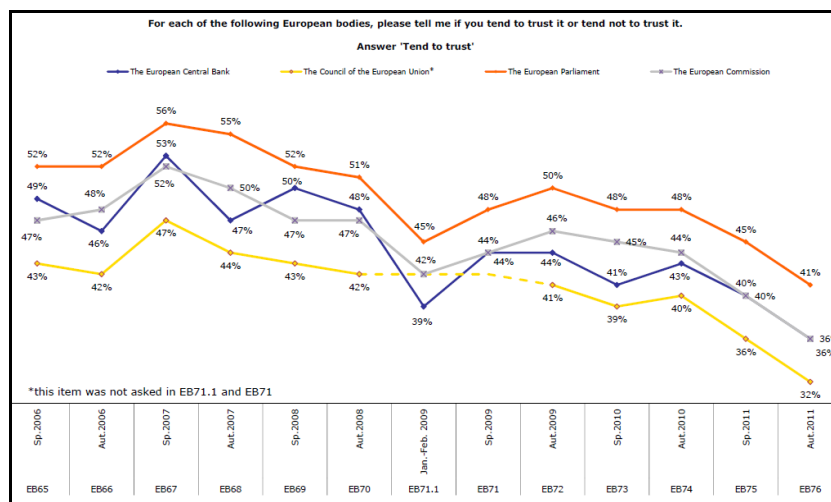
6. ábra: Az EU-val szembeni bizalmi szint alakulása (2004-2011.)



Forrás: European Commission (2012), 66. o.

Az alábbi ábrából az is kiderül, hogy kivétel nélkül minden egyes uniós intézmény bizalmi indexe mélyrepülésbe kezdett: 2002-höz képest az Európai Parlamenté 18, az Európai Bizottságé 17, a Tanácsé 13 százalékponttal csökkent.

7. ábra: Az EU intézményeinek bizalmi indexe (2006-2011.)

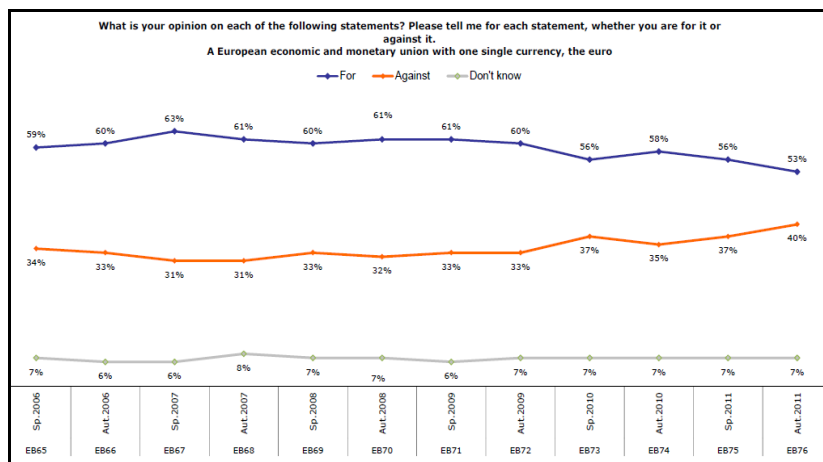


Forrás: European Commission (2012), 61. o.

Az Unióval szembeni attitűdök negatív irányba fordulása visszahat az egyes szakpolitikák támogatottságára, illetve a nemzeti kompetenciák erősítésének igényére is. Míg 2004-ben pl. a közös védelmi és biztonságpolitika támogatottsága 78% volt és csak 14% ellenezte, addig 2011-ben már csak a lakosság 74%-a támogatta és az ellenzők aránya 18%-ra nőtt. Ugyanez a trend a közös külpolitika esetében, amely támogatóinak és ellenzőinek aránya 2004-ben még 69-20 volt, ma már 64-26-os erőviszonyokról beszélhetünk.

A Gazdasági és Monetáris Unió, illetve ennek részeként a *közös valuta* támogatottsága (és ellenzése) az euró bevezetésének évében, 2002-ben 67:25, de még 2004-ben is 63:31 volt, jelenleg már csak 53%-nyian számítanak az euró támogatóinak és 40%-ot ér el az ellenzők aránya. A GMU jövőbeli fejlődési irányával kapcsolatos figyelemre méltó adat, hogy míg a közös valutát használó tagállamokban 64%-os az euró támogatottsága, a nem euróövezeti polgárok körében mindössze 32%.²⁵

8. ábra: A GMU-val és az euróval kapcsolatos attitűdök alakulása (2006-2011.)



Forrás: European Commission (2012), 78. o.

Érdeemes e ponton még egy, az Unió jövőjét ugyancsak alapvetően meghatározó szakpolitika, mégpedig a bővítés kérdését feszegetni. Ezzel kapcsolatban is elmondható, hogy az európai polgárok egyre elutasítóbb álláspontot alakítanak ki: immár a további tagállamok felvételét támogatók aránya 36%-ra csökkent, míg az azt ellenzőké abszolút többségbe (53%) került.

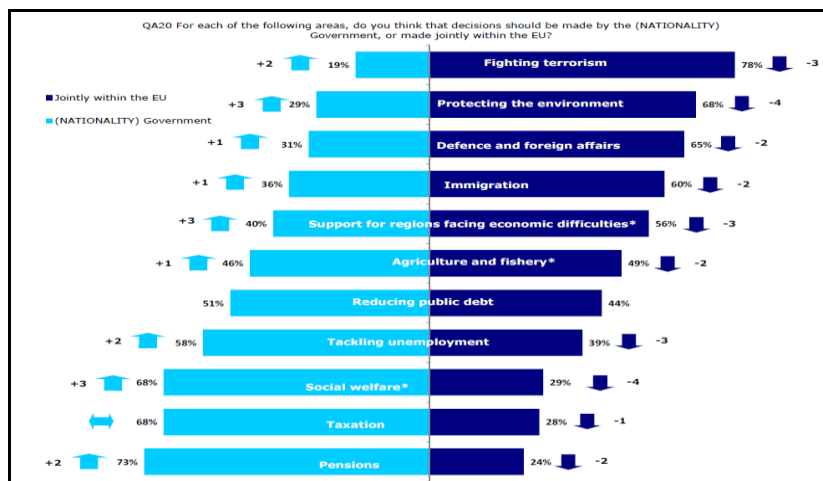
Az Unión belül igen éles differenciálódást és főként a régi tagállamok részéről a szolidaritás hiányát tapasztalhatjuk a bővítés ügyében. Az új tagországokban ugyanis a bővítést pártolók vannak egyértelmű (58%-os) többségben az ellenzőkkel szemben (29%), ezzel szemben a Tizenötök körében pontosan fordított arányról beszélhetünk (59%-a ellenzi és csak 30%-a támogatja azt - az eurózónát vizsgálva is ez utóbbi arányokat találjuk).

Az Unió iránti bizalomvesztéssel párhuzamosan ugyan nem tapasztalható a tagállami intézmények felé megnyilvánuló bizalom ugrásszerű javulása, azonban nem lehet

²⁵ European Commission (2012), 78. o.

elmenni amellett, hogy az európai lakosság egyre több területen preferálja a kizárólagos tagállami döntéshozatalt a közösséggel szemben (ld. az alábbi ábrát).

9. ábra: A nemzeti és a közösségi döntéshozatal pártolása az egyes szakpolitikákban



Forrás: European Commission (2012), 76. o.

Természetesen nem lehet arról beszélni – egyelőre – hogy ezek a fokozódóan negatív attitűdök visszafordíthatatlanok lennének és véglegesen megkérdőjeleznék az Unió létjogosultságát. Számos olyan politikaterület van, ahol a polgárok fokozottabb összefogást, szélesebb közösségi hatásköröket is elfogadnának, sőt kívánatosnak tartanának. A fent már említett közös védelmi- és biztonságpolitika, illetve a közös külpolitika kialakításának még mindig számottevő támogatottságán túl e ponton is a gazdasági kérdéseket, a válságkezelést érdemes szóba hozni.

Ez utóbbit illetően a Huszonheteken belül 55%-os többséget élvez a válságkezelő, gazdaságpolitikai intézkedések többi EU-tagállammal koordinált meghozatala, míg a kizárólag nemzeti módszert 38% preferálja. Ehhez hasonlóan, a tagállami fiskális politikák uniós intézményekkel való - konkrétan a költségvetési törvények nemzeti parlamenti elfogadását megelőző - egyeztetését összességében a lakosság kétharmada támogatja, és mindössze 21%-a ellenzi.²⁶

A gazdasági válságkezeléssel szorosan összefüggő, a tagállamok politikai vezetése körében nem kis vitát kiváltó kérdés továbbá – a későbbi fejezetekben részletesen látjuk majd – a tagállami államadósságok megosztásának, az adósságközösség (ld. eurókötvények) létrehozásának problematikája. Az európai szolidaritás próbájának minősülő innovatív pénzügyi megoldás bevezetését az Unió lakosságának növekvő, de

²⁶ European Parliament (2012), 11-17. o.

egyelőre még csak relatív többsége (44%-a) pártolja, és csak negyede ellenzi.²⁷ A 27 tagállam közül csak 4-ben vannak relatív többségben az eurókötvényeket elutasítók – természetesen ezek között találjuk a kérdésben kulcspozíciót betöltő Németországot is.

E rövid szakpolitikai áttekintést követően összegezve elmondhatjuk, hogy az integrációs projekt támogatottságának EU-szerte tapasztalható általános visszaesését alapvetően a gazdasági visszaesés, és az Unió megoldásainak korlátozott határfoka okozta, azonban szorosan összefügg identitási kérdésekkel is. Ahogy láttuk, különösen a gazdasági, fejlesztéspolitikai témaköröket illetően azonban van mód a bizalomvesztés megállítására, nyilvánvalóan abban az esetben, ha az Unió fellépése a korábbiaknál – és a tagállami politikáknál is – jobb eredményt hoznak majd.

Az európai azonosságtudat elsődlegességéhez képest álláspontom szerint sokkal lényegesebb az, hogy az integrációs projektek (Schengen, GMU, fogyasztóvédelem, környezetvédelem, regionális politika, energiapolitika) jól - értsd: a polgárok igényeinek megfelelően - működjenek, legitimálva az EU-t a polgárok szemében. Más szavakkal, az EU elfogadottságának és az európai identitás természetes módon való erősítéséhez a néphez közelebb álló, demokratikusabb tevékenységet kell folytatni az integrációs együttműködés területein.

A polgárok szemében az Unió akkor lesz hiteles – és ezáltal hosszabb távon akár esély is teremthető akár egy európai szintű közvélemény, valós politikai tér kialakulására – ha képes a polgárok igényeinek megfelelő válaszokat adni. Az integrációs „output”, teljesítmény, az országok EU-tagságának kézzelfogható eredményei azok, amelyek a legtöbbet használhatnak az „európai ügynek”. Csak e sikerek eredményezhetik az EU legitimitását, amely nélkül az európai demokrácia végső soron – alkotmányos szerződés/reformszerződés/alapjogi charta/fiskális paktum meglététől vagy hiányától, illetve e rendelkezések formájától függetlenül - mindig is hiányos marad.

²⁷ European Parliament (2012), 19-26. o.

IV. RÉSZ

Az olasz Európa-politika háttere, mozgatórugói

1. Történelmi, eszmei-kulturális áttekintés

Olaszország második világháború utáni külpolitikájában az európai integráció és a transzatlanti kapcsolatok (elsősorban a NATO-n keresztül megragadva) képezték a két legfontosabb pillért. Általában véve Róma globális szinten ugyancsak érdekei multilaterális intézmények keretei közötti érvényesítését tartotta – tartja - szem előtt, igaz, az utóbbi években enyhe elmozdulás tapasztalható a bilaterális kapcsolatok erősödése felé.

A szakirodalom újabb értékelése szerint sok esetben döntő szereppel bírt az integráció folyamatában Olaszország, ugyanis rendszerint a német-francia tengely és a közepes/kisebb tagállamok közötti „összekötő kapcsként” működött.²⁸ Ugyanakkor a felületesebb, jellemzően angolszász országokban elterjedt vélekedések szerint Róma Európa egységesülése iránti lelkesedése ellenére nem volt képes valóban érdemben befolyásolni a döntéseket.²⁹

Az olasz Európa-politika történetét vizsgálva előljáróban megállapíthatjuk, hogy annak fő jellegzetessége a közösségi megoldások pártolása, az integráció politikai vetületének támogatása, s nem utolsó sorban ezzel együtt a közösségi intézmények szerepének megerősítése volt.

Ez az Európa-pártiság, a napi külpolitikai gyakorlatban is rendszerint kitapintható föderalista jellegű megközelítés csak részben magyarázható az olasz társadalom azonosságtudatával (amely, mint ahogy a fentiekben is láttuk, az EU-s átlagnál nagyobb nyitottságban³⁰ ragadható meg az európai intézmények és megoldások iránt), vagyis történelmi, illetve *kulturális-eszmei* tényekből kifolyólag. Itt említendő meg az is, hogy a föderalista ihletésű integrációelmélet és az európai föderalista mozgalom kiemelkedő személyiségei között szintén szép számmal találunk olaszokat (Luigi Einaudi, Altiero Spinelli, Ernesto Rossi, Mario Albertini). Az Európa-pártiság, illetve annak sajátos,

²⁸ Bindi, F. (2011), Carbone, M. (2011)

²⁹ Ragusa (2011), 7. o.

³⁰ Igaz, ez a lelkesedés elsősorban a gazdasági témákat tekintve az utóbbi években lényeges változásokon ment át, mérséklődött – ld. pl.: Matarazzo – Alessandri (2011)

nemzetekfelettséget is elfogadni kész olasz értelmezése természetesen mélyebb gyökerekkel bír.

Egyrészt, a bölcsőjét pontosan Itáliában tudó Római Birodalom, másrészt az itt azóta is eszmei-kulturális központtal rendelkező, továbbá megkerülhetetlen társadalmi befolyást kifejtő kereszténység közös vonása az univerzalizmus eszméje. Ugyancsak a klasszikus és a keresztény kultúra ötvöződéséből ered a humanizmus és a reneszánsz mint kulturális mozgalom, melyek ma is mint Itáliának a modern civilizációhoz tett legnagyobb hozzájárulásaként könyvelhetők el. Másrészt, az univerzalizmus – továbbá a reformáció hiánya - akadályozó, de legalábbis hátráltató erőt jelentett a nemzetté válás folyamatában az önálló, modern nemzetállam kialakulásának.³¹

Ezen tényezők, továbbá inváziók, népmozgások, valamint az itt kialakult városállamok, kisállamok rivalizálása évszázadokon át megfosztották Itáliát a függetlenség és a politikai egyesítés lehetőségétől. A nemzeti identitás mint kulturális, nyelvi és a szokások terén megmutatkozó összetartozási érzés tehát ugyan Itáliában is jóval megelőzte a nemzetállam kialakulását, de az államépítést sokáig nem tekintették a nemzetet támogató tényezőként. Másrészt, a nemzet fogalmára sem tekintettek mint a politikai hatalomhoz szükséges értékre. Ehhez hasonlóan már Giuseppe Mazzini is az európaiság alapvetően eszmei és érzésszerű megalapozottságát hirdette, és a Fiatall Európa megalapításával (Bern, 1834.) a nemzeti függetlenségi mozgalmak együttműködését univerzális, kozmopolita szellemben tartotta szükségesnek. Mind Mazzini, mind az olasz függetlenségi mozgalom katolikus szárnya az olasz egységet Európa egyesítésének állomásaként képzelte el.

Az egyesült Olaszország korai időszakában más államokhoz hasonlóan az elnyomásra alapuló nacionalista elveket követte először a XIX. század végén és a XX. század elején a gyarmatosító háborúkkal, majd a fasiszta időszak hódító törekvéseivel. A megkésett államépítés, továbbá e nacionalista törekvések kudarcra hozzájárult ahhoz, hogy az olasz lakosság egy része képtelen volt osztozni a nemzeti identitásban, illetve ez bizonytalan, gyenge alapokra épült.³² Többek között ez is az oka annak, hogy Olaszországban mindig is jelen volt egyfajta távolságtartás, sőt ellenszenv az állami hatalom, illetve annak egyes intézményeivel szemben. Más szavakkal, a polgárok nem tekintik feltétlenül közösségképző erőnek az államot, nem találják azon közös célokat, amelyek

³¹ Padoa Schioppa, T. (2001), 88-89. o.

³² Ragusa, M (2011), 10. o.

egységbe tömöríti őket, és ennek számos gyakorlati következménye van (pl. az adófizetési morálra, hogy csak a leglátványosabb példára hívjuk fel a figyelmet).

A vesztes második világháborút követően tehát ebben a minden - anyagi, lelki, politikai és közigazgatási - értelemben újjáépítendő államban a nacionalista eszme nem sok fogadókészségre talált az olaszok döntő többsége részéről. Ilyen körülmények közepette nem nehéz megérteni azt, hogy az Európai Közösségek alapító tagi szerepköre az olaszok körében eszmei, identitásképző erővel is bírt.

A fentiek alapján is látható, hogy az európai integráció hagyományosan lelkes olasz támogatásában nem kis mértékben közrejátszanak *történelmi* okok is.

Az ország második világháborút követő újjáépítésnek az első számú levezenylője Alcide De Gasperi kereszténydemokrata miniszterelnök volt, aki munkássága egyik központi céljává tette az európai egységfolyamatban való részvételt. De Gasperi déltiroli születése révén életében több ország állampolgára is volt, mindig olasznak érezte magát, mindazonáltal szemében az állam és a nemzet között nem volt szükségszerű egybeesés.

Szélesebb (hidegháborús) kontextusban vizsgálva ugyanis pl. az európai egységfolyamatban alapítóként való részvétele (az észak-atlanti szövetség mellett) adott módot az ország szuverenitásának visszaszerzésére, valamint integrálódására a nemzetközi rendszer keretei közé. Az integrációban való részvétel tehát az eszmei okokon és előzményeken túl alapvető nemzeti érdekként jelent meg Olaszország számára. E tekintetben az olasz és a német Európa-politika – legalábbis a kezdeti évtizedekben – motivációja és iránya megegyezett. Itt azonban le kell szögezni, hogy a fiatal olasz demokrácia külpolitikai „szárnybontogatásai” elsősorban az Egyesült Államokat vették célba, a Bretton Woods-i rendszerben való részvétellel. Az európai integráció olasz pártolása már csak azért is volt magától értetődő, mert azt az USA által erősen támogatott projektként értelmezte a korabeli politikai vezetés.

A háború után hagyományosan követett olasz külpolitika két pillérének egymáshoz viszonyulásáról érdemes egy érdekes történelmi tényre figyelembe venni: Az Alcide De Gasperi kormányfő és Carlo Sforza külügyminiszter által erősen támogatott NATO-tagság ellenzői szép számmal megtalálhatóak voltak nemcsak a korabeli baloldalon, hanem a kormányzó kereszténydemokraták - Giuseppe Dossetti által fémjelzett - semleges külpolitikát szorgalmazó szárnyán belül is. De Gasperi történelmi érdeme

annak tudatosítása e szereplőkben, hogy Olaszország részvétele az Atlanti Szövetségben az európai gazdasági és politikai integráció „előszobájaként” értelmezhető, ugyanis előbbinek részesei a nagy európai demokráciák is, és ebből adódóan Rómának érdeke a NATO-tagság.³³

Ugyancsak megfelelő történelmi kontextusban említendő meg tehát az a *belpolitikai* szempont, amely már olasz specifikum: a nyugati világ legerősebb kommunista pártjával szembeni fellépés részeként is értelmezhető ti. az európai integrációban való részvétel a korabeli kereszténydemokrata kormányok részéről. Másrészt, a közös piac projektjéhez való csatlakozás Olaszország számára a *gazdasági fejlődés*, a modernizáció (nem mellesleg az elmaradottabb déli országrészek felzárkóztatása), a globális piacokon való megjelenés lehetőségét teremtette meg.

A történelmi-szellemi előzmények áttekintése után fel kell tenni a kérdést, hogy az olasz külpolitika egyfajta erősebb „európaisága” nem gyökerezik-e az elvi, identitásbeli-kulturális tényezőkkel legalább azonos, de talán még nagyobb fontosságú „nemzeti” szempontban. Nevezetesen abban, hogy Olaszország pontosan saját jól felfogott nemzeti érdekeinek előmozdítása érdekében részesíti előnyben a „közösségi módszer” propagálását.

Hipotézisem szerint a mindenkori olasz kormányok európai fellépésében azok politikai színezetétől függetlenül a belső adottságokból eredő nemzeti érdekek előmozdításának szándéka a „közösségi módszer” pártolásának első számú hajtóereje. Ha ez így van, akkor az olasz Európa-politika esszenciája nem más, mint az olasz nemzeti érdekek európai köntösben való megjelenítése.

2. Olasz identitás és közvélemény

Ahogy a fentiekben láttuk, gyakorlatilag az EU egészében a nemzeti identitás elsődlegessége érvényesül az európai kötődéssel szemben. Ebből adódóan minden egyes tagállam politikai vezetése figyelembe kell, hogy vegye saját lakossága viszonyulását az egyes európai kérdésekhez az adott ország külpolitikája, ezen belül is Európa-politikája alakításakor. A tagállamok európai fellépésének elemzésekor a társadalmi tényező sok jellegzetességre magyarázatul szolgálhat, ezért e helyen mindenképp célravezető

³³ Romano (2011), 275. o.

részletesen is áttekinteni az olaszok identitásbeli sajátosságairól, illetve nemzetközi kérdéskörökhöz való viszonyulásukról készült empirikus felméréseket.

2.1. Az európai azonosulás kérdése

Az európai és nemzeti identitásról végzett empirikus kutatások (a legrészletesebb adatokat a 2004-es Eurobarometer-felmérés tartalmazza) szerint **Olaszország** polgárai az egyik legerősebb európai identitással bíró társadalom: mind az európaiságukra való büszkeség magasabb mértéke, mind a magukat kizárólag saját nemzetükhöz tartozónak mondók körében tapasztalt alacsonyabb értékek erre utalnak.

Az olasz polgárok pontosan fele vallja magát elsősorban saját nemzetiségéhez tartozónak, további 35%-a csakis olasznak, míg 11%-ot tesz ki azok aránya, akik elsősorban európainak, másodsorban olasznak gondolják magukat. A kizárólag európai önazonosságot hangoztatók Olaszországban 2%-ot tesznek ki (amely lényegében megfelel az európai átlag 3%-nak). Mindebből tehát azt a következtetést vonhatjuk le, hogy Olaszországban is erős a nemzeti identitás (85% a kizárólag, illetve elsősorban saját nemzetéhez tartozást vallók aránya), ugyanakkor az európai átlagot (7%) felülmúló mértékben reprezentáltak az elsősorban európai, másodsorban nemzeti identitású polgárok (11%), míg a kizárólag nemzeti identitásúak aránya lényegesen alacsonyabb az európai átlagnál.

Érdeemes leszögezni, hogy az olasz népesség körében ugyanakkor – ha az egyes területi egységekhez való kötődést vizsgáljuk – igencsak tipikus a többes identitás, vagyis az Európa iránti nagyobb vonzalom mellett mind a saját településükhöz, mind szűkebb régiójukhoz, mind hazájukhoz való kötődés erősebb, mint Európa más országaiban (igaz, a különbség az Európához való kötődés terén a legmagasabb). Érdekesség, hogy e vonatkozásban az olaszok a saját országhoz, illetve településhez való ragaszkodás tekintetében némileg (95% a 92-es átlaggal szemben), a regionális kötődés tekintetében jól érzékelhetően (92:88% arányában) meghaladják az európai átlagot, de a legnagyobb, 8 százalékpontos különbség az európai azonosulás esetében (75% 67% ellenében) tapasztalható.³⁴

Másrészt, a nemzeti-európai büszkeség skálán Olaszországban mindkét viszonylatban pozitívabb értékeket tapasztalunk, mint az EU egészében. Mind saját nemzetiségükre, mind európaiságukra nagyobb mértékben büszkéek az olaszok (91%, illetve 77%), mint

³⁴ European Commission (2005), 104. o.

az európaiak (86% és 68%). Továbbá: a saját nemzetségükre, illetve európaiságukra nem büszkék aránya egyaránt jóval kisebb Olaszországban (8%:19%), mint az európai átlag (11%:26%).

Összegezve, az európai átlagot alig alulmúlóan erős nemzeti büszkeség Olaszországban mind az európai, mind a regionális önazonosság és büszkeség hagyományosan magasabb fokával párosult.

Érdekes identitásbeli elmozdulásnak tekinthető továbbá az a 2004-es fejlemény, miszerint a magukat kizárólag olasznak mondók aránya egyetlen év alatt szignifikánsan, 25-ről 35%-ra emelkedett (igaz, ez még mindig alacsonyabb az EU-átlagnál), ezzel párhuzamosan pedig a magukat elsősorban olasz és másodsorban európai polgárnak tartók aránya 60-ról 50%-ra esett vissza.³⁵ Következésképpen, már 2003-2004-ben a nemzeti kötődés átlagos európai mértéke felé tendáló erősödésének, ha úgy tetszik, az identitás normalizálódásának, avagy „tisztulásának” lehattunk szemtanúi Olaszországban. E folyamat eredményeképpen 2011-re az olasz lakosságon belül már az Unió átlagára csökkent a magukat valamilyen szinten európai polgárnak tartók aránya (61%), míg az ezt elutasítókat tekintve Olaszország az EU-n belül az „erősebb” mezőnyben találta magát (38%).³⁶

A legfrissebb részletes identitás-vizsgálat szerint az olaszok 45%-a csakis saját nemzetével azonosul (az EU-átlag e tekintetben 46%), további 41% (ami a Huszonhetek átlagával megegyező adat) elsősorban saját nemzetéhez tartozónak és csak másodsorban európainak tekinti magát. Ezen túlmenően 8%-ot jelentenek a magukat elsősorban európainak és másodsorban olasznak tartók aránya, míg kizárólag európai identitással mindössze 2% rendelkezik (az EU-27-eknél ez 7, illetve 3%). Azaz, az olaszok körében tovább erősödött a kizárólag saját nemzetükkel azonosulók aránya, míg a magukat elsősorban vagy kizárólag olasznak vs. elsősorban vagy kizárólag európainak tekintők erőviszonyaiban is az előbbiek javára történt egy enyhe elmozdulás (86:10), amellyel immár az európai átlagnak felelnek meg az olasz adatok.³⁷

³⁵ European Commission (2005)

³⁶ European Commission (2011), 52. o.

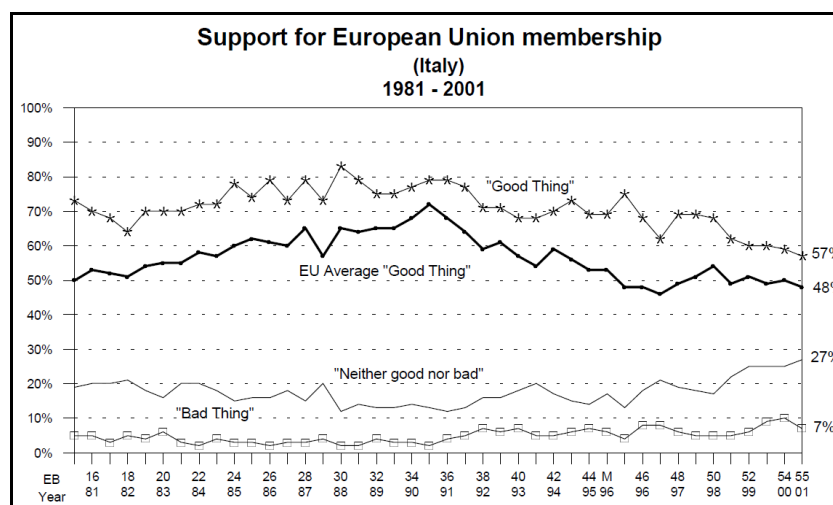
³⁷ European Commission (2010), 115. o.

2.2. Az integrációs intézmények és szakpolitikák támogatottsága a gazdasági válságot megelőzően

Ez az Európa-párti attitűd érvényes az egyes politikai intézmények iránti bizalmat vizsgálva is: Olaszországban hagyományosan az EU-átlagot szignifikánsan meghaladó mértékben nagyobb az EU intézményeinek elfogadottsága, mint a tagállami (olasz) politikai szereplőké.

Általában véve az ország EU (illetve korábban EK) tagságát az olasz lakosság jellemzően az európai átlagnál 10-20%-kal magasabb arányban tartotta jónak (továbbá ennek ellenkezőjét is az olaszok minimális, 2-7% közötti aránya állította), még ha annak hasznossága tekintetében már kevésbé eufórikus hangulat is volt a jellemző. A rendelkezésre álló adatok szerint az EU-tagságot jónak tartók aránya már 1980-ban is a legmagasabb, az ellentétes véleményt megfogalmazók a legalacsonyabb tagállami értékek között volt Olaszországban (71:2%, a Hatok 61:6%-os átlagával szemben).³⁸

10. ábra: Az EU-tagság támogatottsága Olaszországban (1981-2001)



Forrás: European Commission (2001), 22. o.

A későbbi felmérésekben már megfogalmazódott az EU felbomlásával kapcsolatos kérdés is, amelyre rendre az átlagot meghaladó európai kötődést tapasztaltunk az olasz népesség körében. Az olasz válaszok ezen eshetőséggel szemben ugyancsak az európai átlagnál nagyobb arányban fejezték ki sajnálatukat (1990-ben 62% az EK-12-ek 49%-ával szemben). Érdekesség, hogy 2001-ben már csak az olaszok 36%-a sajnálta volna az

³⁸ Commission of the European Communities (1980), 18. o.

EU szétesését (de ez még mindig jóval magasabb adat az EU-15-ök 28%-os átlagához képest), míg 47%-a közömbösen (az EU-átlag e tekintetben 45%), örömmel pedig csak az EU-átlag fele, 7% fogadta volna ezt a fejleményt.³⁹ 2004-re kissé „javult” a helyzet: az olaszok 45%-a sajnálattal (az EU-25-ök 39%-a), 40%-a semlegesen (az EU-25-ök 43%-a), pozitívan viszont csak 8%-a (az EU 13%-a) viszonyult volna ehhez.

Az EU-ról alkotott általános képet vizsgálva is rendre pozitívabb benyomással szembesülünk Olaszországban, mint a tagországok összességében. 2001-ben az olaszok 63%-a körében (az EU-15-ök körében 42%) volt inkább pozitív, 22%-a szerint semleges (az EU-ban 33%) és 8%-a (szemben az EU-átlag 18%-kal) inkább negatív imázsa az Uniónak. 2004-ben a pozitív véleményt megfogalmazók aránya Olaszországban 64%-ra emelkedett (az EU-25-ökben 50%), a semlegeseké 27%-ra (az EU-átlag 33%), a negatívan viszonyulók aránya 7%-ra csökkent (az EU-25-ök átlagában 15%-ra).

Hasonló a helyzet az EU-val szembeni általános bizalmat tekintve, amely Olaszországban minden felmérés alapján hagyományosan 6-12%-kal magasabb az EU-átlagnál, másrészt a bizalmatlanok aránya rendre 10-16%-kal alacsonyabb annál.

Általában véve az EU-intézmények iránti bizalom is magasabb Olaszországban (ezek mediánját tekintve pl. 2001-ben 41% az EU-átlag 37-tel szemben). Különösen az Európai Parlament (66%) és az Európai Bizottság (57%) esetében erősebb szignifikánsan, 10-14 százalékponttal az olasz bizalom az európai átlagnál.

Mind az Európai Parlamenttel szembeni bizalmat, mind az integráció irányával kapcsolatos olasz attitűdöket mutatja az az adat, miszerint már 1990-ben 70%-os volt a támogatottsága az EP-nek felelős európai kormány létrehozásának (és csak 9% ellenezte ezt a javaslatot), míg az európai átlag jóval kisebb mértékben támogatta (55:19 arányban) a gondolatot.⁴⁰

Az európai alkotmány elfogadását az olaszok 75%-a támogatta 2001-ben (6% ellenében), amely ugyancsak jóval magasabb az EU átlagos értékénél (62%, 10% ellenében).⁴¹ 2004-ben még mindig 73% volt az olasz támogatók aránya (míg az EU átlaga 68%), az ellenzők pedig mindössze 14%-ot tettek ki (az EU-25 átlaga 17% volt).⁴²

³⁹ Commission of the European Communities (1990); European Commission (2001); European Commission (2004), 88. o.

⁴⁰ Commission of the European Communities (1990), 68. o.

⁴¹ European Commission (2001), 39. o.

⁴² European Commission (2004), 150. o.

Szintén elfogadóbbak az olaszok az EU bővítésével szemben: 2001-ben többen támogatták (51%) és kevesebben ellenezték (22%) az új tagok felvételét, mint a Tizenötök egésze (43:35).⁴³ 2004-ben az olasz támogatók aránya még magasabb: 61%-os volt, az EU átlagának 53%-os értéke mellett.⁴⁴

Az európai közös biztonság- és védelempolitikának, továbbá a közös külpolitikának is hosszú ideje érezhetően nagyobb támogatottsága van Itáliában, mint az Unió egészében (2004-ben előbbi esetében 79% az átlag 78%-hoz képest, utóbbi esetében 72% az átlag 69%-hoz képest).⁴⁵

További érdekes adat, hogy az Unió többsebességes fejlődését Olaszországban nagyságrendekkel magasabb arányban támogatják (53%, míg 23% ellenzi ezt), mint az EU egészében (ahol éles megosztottság mellett, 40:43 arányban a nemleges válasz van többségben). Mindez összefügg azzal az olasz véleménnyel is, miszerint az EU-nak további lépéseket kell tennie a politikai egység irányában (69:17), míg az Unió egészében ezen állítás támogatottsága lényegesen alacsonyabb, elutasíthatósága pedig magasabb (59:28).⁴⁶

Jellemző adat továbbá az EP-választásokon történő részvételi arány, amely Olaszországban messze túlszárnyalja, rendre több, mint 20 százalékponttal meghaladja az európai átlagot (ld. az alábbi ábrát). Ebből természetesen messzemenő következtetéseket nem lehet levonni – tekintve hogy Olaszországban a belpolitikai választások esetében is rendre igen magas aktivitást tapasztalunk -, mégis, az EU-átlagnál némiképp magasabb európai öntudat és az EP-nek tulajdonított nagyobb fontosság egyik fokmérőjeként értelmezhető.

⁴³ European Commission (2001), 53. o.

⁴⁴ European Commission (2005), 153. o.

⁴⁵ European Commission (2005), 117. o.

⁴⁶ European Commission (2005), 132., 148., 150. o.

1. táblázat: Tagállami részvételi arányok az EP-választásokon

	1979	1981	1984	1987	1989	1994	1995	1996	1999	2004	2007	2009
 BE	91.36		92.09		90.73	90.66			91.05	90.81		90.39
 DK	47.82		52.38		46.17	52.92			50.46	47.89		59.54
 DE	65.73		56.76		62.28	60.02			45.19	43		43.3
 IE	63.61		47.56		68.28	43.98			50.21	58.58		58.64
 FR	60.71		56.72		48.8	52.71			46.76	42.76		40.63
 IT	85.65		82.47		81.07	73.6			69.76	71.72		65.05
 LU	88.91		88.79		87.39	88.55			87.27	91.35		90.75
 NL	58.12		50.88		47.48	35.69			30.02	39.26		36.75
 UK	32.35		32.57		36.37	36.43			24	38.52		34.7
 ES		81.48	80.59		80.03	73.18			70.25	63.22		52.61
 PT				68.52	54.71	59.14			63.05	45.14		44.9
 SE				72.42	51.1	35.54			39.93	38.6		36.78
 AT							41.63		38.84	37.85		45.53
 FI								67.73	49.4	42.43		45.97
 CZ								57.6	30.14	39.43		40.3
 EE										28.3		28.2
 CY										26.83		43.9
 LT										72.5		59.4
 LV										48.38		20.98
 HU										41.34		53.7
 MT										38.5		36.31
 PL										82.39		78.79
 SI										20.87		24.53
 SK										28.35		28.33
 BG										16.97		19.64
 RO											29.22	38.99
 RO											29.47	27.67
 Total EU	61.99		58.98		58.41	56.67			49.51	45.47		43

Forrás: [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-\(1979-2009\).html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-(1979-2009).html),
letöltés: 2012.07.28.

2.3. Közvélemény és euró

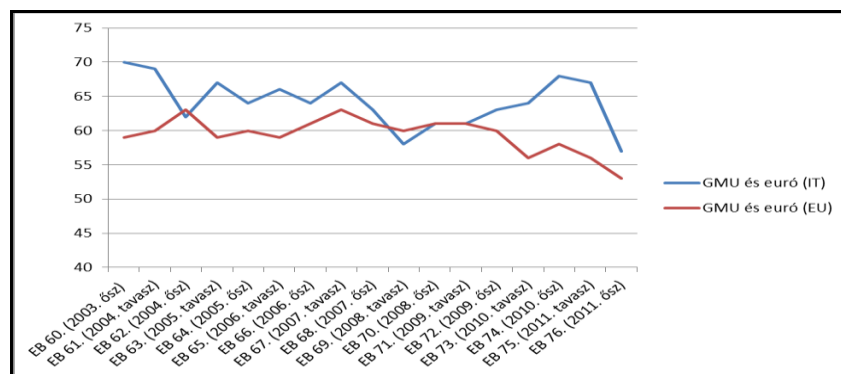
A fentiek alapján talán nem lepődünk meg, hogy a többi integrációs projekt esetében tapasztalt pozitív viszonyulás fényében a Gazdasági és Monetáris Uniót is az átlagnál nagyobb mértékben támogatták az olasz polgárok, már a kezdetektől fogva. Sőt, a közös valuta támogatottságának Olaszországban 1990-ben mért 72%-os aránya a Tizenkettek maximumértéke, illetve az azt ellenzők 11%-os aránya annak minimuma volt (ez utóbbiak „csak” 55%-a támogatta, míg 23%-a ellenezte a projektet).⁴⁷ Ugyanígy, az euró bevezetésének küszöbén, 2001-ben az EU-n belül Olaszországban volt a legmagasabb a közös valuta támogatóinak aránya (83% az EU-15-ök 59, illetve az eurót bevezető tagállamok 66%-os átlagához képest), illetve a legkevesebben ellenezték azt (12% az EU-15-ök 33, valamint az eurózóna 27%-os átlagával szemben).⁴⁸

A későbbiekben Európa-szerte tapasztalt támogatottság-csökkenés Olaszországban is érzékelhető volt, azonban – a különlegességnak számító 2011-es évet leszámítva - még így is rendszerint magasabb arányban pártolták az olaszok a közös valutát, mint az EU, illetve az eurózóna egésze (ld. az alábbi ábrát).

⁴⁷ Commission of the European Communities (1990), 26. o.

⁴⁸ European Commission (2001), 46-47. o.

11. ábra: A Gazdasági és Monetáris Unió támogatottsága Olaszországban és az EU egészében (%)



2.4. Gazdasági válság és olasz „kijózanodás”

A 2007-2008-tól tartó világgazdasági válság hatásai – továbbá az annak kezelésére tett európai próbálkozások - komolyan befolyásolták az európai közvélemény általános attitűdjét az Unióval, illetve a közös valutával szemben. E ponton kifejezetten hasznos az integrációs projektet hagyományosan lelkesen támogató olasz állampolgárok véleményváltozásának nyomon követése, ugyanis ez hosszabb kihatással van/lehet az olasz Európa-politikára hosszabb távon is.

Az EU-hoz való olasz viszonyulásban már jóval a gazdasági válság kezdetét megelőzően tapasztalhattunk intő jeleket. Egyrészt, az Unió építését befolyásoló kockázatok tekintetében az olaszok már 2004-ben egy esetleges gazdasági válság hatásait érzékelték a legsúlyosabbnak. Semmilyen egyéb körülmény nem volt, amelyet az olaszok ilyen nagy arányban (62%, az európai átlag 52%-hoz képest) értékelték lényegesebb kockázatnak az európai átlagnál.⁴⁹

Másrészt, 2004-re Olaszországban a Gazdasági és Monetáris Unió, illetve a közös valuta támogatottsága fokozatosan 62%-os (az EU-átlaggal megegyező) értékre csökkent, amely komoly visszaesés a 2002 tavaszán mért 87%-os rekordhoz képest.⁵⁰ Ez minden bizonnyal az euró bevezetése során tapasztalt technikai nehézségekkel, kellemetlenségekkel, áremelkedésekkel magyarázható.

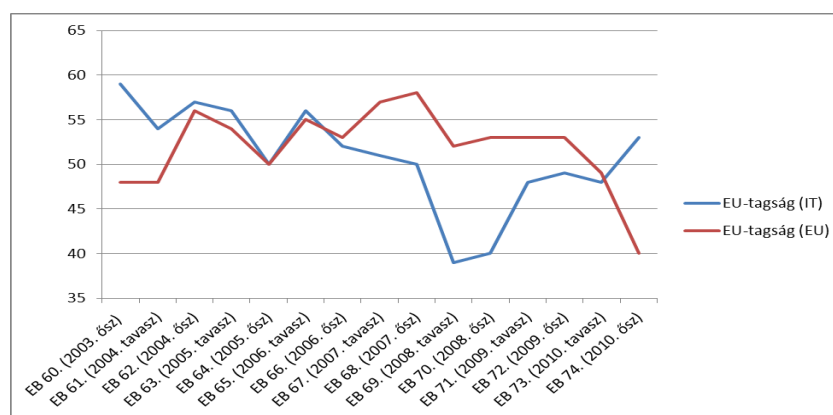
Az olaszok Európával kapcsolatos általános, egy kevésbé idealisztikus irányba mutató attitűd-változását jól mutatja azok arányának fokozatos csökkenése, akik szerint a

⁴⁹ European Commission (2005), 141. o.

⁵⁰ European Commission (2005a), 34. o.

tagság összességében jó dolog. Az Eurobarometer-felmérések szerint a 2003-2007-es időszakban ez az arány Olaszországban még 59 és 51% között mozgott, 2006-tól kezdve szignifikáns a csökkenés. A történelmi minimumot 2008 tavaszán mérték (39%), amely már lényegesen alulmúlta az EU átlagát (52%), és a 27 tagállam közül a 22. helyezést jelentette. 2006 tavasza és 2008 tavasza között az átlagos EU-polgár támogatása az EU-tagság iránt csak 3, az olaszé 17 százalékponttal csökkent. Ehhez hasonló folyamatokat (az EU-átlagot alulmúló értékeket) regisztrálhatunk annál az Eurobarometer-kérdés esetében is, hogy az adott ország profitált-e az EU-ból.

12. ábra: Az EU-tagság támogatottsága Olaszországban és az Unióban (%)



Az európai válságkezelés irányával kapcsolatban a legújabb felmérés szerint az olaszok relatív többsége – 34%-a - immár negatív véleményt fogalmaz meg, míg az irányt jónak tartók csak 21%-ot tesznek ki. Ezzel az olasz polgárok szembemennek az európai tendenciákkal: az EU egészében 38% támogatja a válságkezelés irányát, míg a szkeptikusok 31%-ot képviselnek.⁵¹

Mindemellett meg kell említeni, hogy az olaszok az európai átlagnál kiugróan nagyobb mértékben elégedetlenek azzal, ahogy a dolgok általában véve saját országukban mennek (65% az európai 58%-kal ellentétben), ugyanerre a kérdésre az EU vonatkozásában kevésbé pesszimista választ adnak (48% az EU-átlag 55%-kal szemben).⁵² Vagyis, erős pesszimizmusuk inkább jellemző Olaszországra vonatkozóan, mint az EU egészére.

Az olaszok gazdasági helyzetüket érintő, évek óta erősödő elégedetlensége visszatükröződik mind a saját országuk, mind az európai demokrácia működésével kapcsolatos percepcióikban is, és ennek a folyamatnak van igazán nagy kockázata a

⁵¹ European Commission (2012a), 3-4. o.

⁵² European Commission (2012), 41. o.

jövőre nézve. Míg az olaszországi demokrácia működésével 2010 tavaszán még a lakosság 47%-a volt elégedett (igaz, az elégedetlenek már ekkor is – mint azelőtt mindig – többségben voltak 51%-kal), ez az adat 2011 őszére 34:65 arányra romlott. Nem meglepő módon az európai kép – az évek óta tartó bizalomvesztés ellenére – még mindig pozitívabb: az elégedetlenek mintegy 20%-kal kisebb, az elégedettek pedig ugyanennyivel nagyobb súlyt képviselnek, mint Olaszországban (46%, illetve 52%).⁵³

Az európai demokrácia helyzetével kapcsolatban Európa-szerte nagyobb – és fokozódó – elégedetlenség tapasztalható, mint a saját tagállamával szemben (az elégedettek és elégedetlenek aránya gyakorlatilag kiegyenlítődött, 45% a 43%-kal szemben). Olaszországban az EU demokráciájának megítélése terén is a pesszimisták vannak többségben az európai átlagon némileg meghaladó arányban (47%), a pozitívan nyilatkozók aránya (40%) pedig ugyancsak kissé alulmúlja a Huszonhetek átlagát. Figyelemreméltó, hogy az EU demokratikus működéséről alkotott vélemény a tagállamok közül Olaszországban romlott a legtöbbet (13%-ot) egyetlen év leforgása alatt.

Következésképpen, bár az olaszok saját és az európai demokrácia működését tekintve is pesszimistábbak az európai átlagnál, az európai demokráciával sokkal kevésbé elítélőek, mint saját hazájukkal szemben.

A válságkezelési intézkedések európai koordinációját a tagállami szinten függetlenül elhatározott lépésekkel szemben (60%, 32% ellenében) ugyanakkor az olaszok magasabb arányban támogatják, mint az európai átlag (55%, a nemek aránya 38%).⁵⁴ Ehhez hasonlóan, a költségvetési politikák előzetes európai koordinációjának (az EU-intézményekkel való egyeztetésének) érzékelhetően nagyobb a támogatottsága és csak feleakkora az elutasítottsága Olaszországban (72%, illetve 11%), mint az EU egészében (65%, illetve 21%).⁵⁵

A nehézségek ellenére az olaszok továbbra is nagyobb arányban jelölik meg az EU-t a gazdasági válságkezelésre legalkalmasabb szereplőként (27% az EU-átlag 23%-kal szemben), míg a tagállami kormányt kevesebben (15% az EU-átlag 20%-kal szemben). Ez az EU kompetenciájának – még mindig – nagyobb elismerése a nemzeti kormányéval szemben összefügg az olasz állampolgárok általános bizalmi szintjével. E

⁵³ European Commission (2012), 47-50. o.

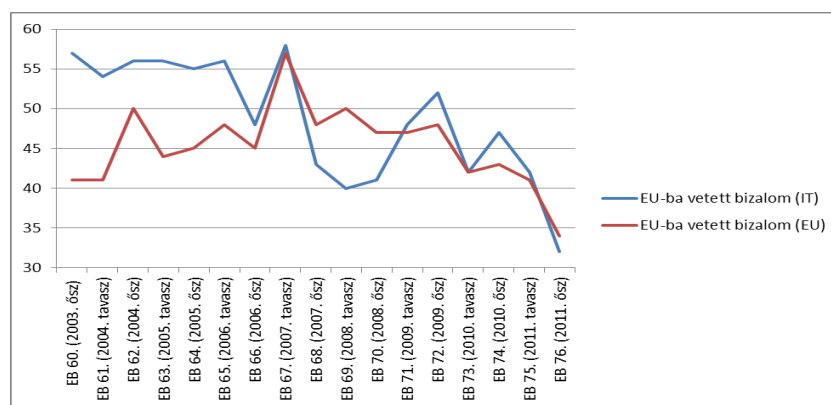
⁵⁴ European Parliament (2012), 11. o.

⁵⁵ European Parliament (2012), 17. o.

vonatkozásban ugyanis még mindig az EU-intézmények az „erősebbek” (32%, amely arány viszont enyhén alatta marad az európai 34%-os átlagnak) az olasz kormánynál (12% - ez európai átlagnak csak fele!) és parlamentnél (14%, ami ugyancsak az európai, 27%-os átlag fele).

Érdekes trendváltás ugyanakkor, hogy az olaszok jelenleg már az EU-val szemben is inkább bizalmatlanok (49%; a pozitívan állást foglalók aránya 32%), igaz, alacsonyabb mértékben, mint az európai átlag (55%; a bizalommal rendelkezők 34%-ával szemben).

13. ábra: Az EU-val kapcsolatos bizalmi szint alakulása Olaszországban és az Unióban (%)



Mind a nemzeti kormánnyal, mind a tagállami parlamenttel szembeni bizalmatlanság lényegesen nagyobb fokú Olaszországban (80, illetve 76%), mint az EU egészében (70, illetve 66%).

Az európai szintű bizalomvesztés tendenciája az EU egyes intézményeit tekintve nagyon erősen tapasztalható Olaszországban is, de még mindig magasabb ezek bizalmi indexe itt, mint az EU átlagában. Ez utóbbival ellentétben Olaszországban az Európai Parlament és az Európai Bizottság „tartja magát”, ugyanis - egyelőre - nem lépte át a bizalmatlanok aránya azokét, akik bizalmatlanságuknak adnak hangot ezen intézményekkel szemben.

Az Európai Parlamentben pl. az olaszok 45%-a bízik (az EU-átlag 41%), és „csak” 37%-uk nem (az EU-ban ez az arány 45%-os).

Az Európai Bizottsággal szembeni bizalom szintje (40%) szintén magasabb, a bizalmatlanságé pedig alacsonyabb (38%) az európai átlagnál (36%, illetve 43%).

Az Európai Központi Bank megítélése már rosszabb: a közös jegybankkal szemben immár az olaszok relatív többsége is (42:37 arányban) bizalmatlan, igaz, némileg kisebb mértékben, mint az európaiak átlaga (itt 46:36 a bizalmatlanság:bizalom arány).⁵⁶

⁵⁶ European Parliament (2012), 63-64. o.

A Tanáccsal szemben bizalmatlanságukat és bizalmukat megfogalmazó olaszok aránya lényegében kiegyensúlyozott, előbbieik enyhe többségével (36:38, az EU-átlag 32:41). A negatív véleményt alkotóak pusztán számadatán túlmutató jelentőséggel bír, hogy a Tanácsban bízó olaszok aránya egyetlen év alatt 8%-kal csökkent (míg az EU-ban „csak” 4%-kal).

Az integrációs intézményekkel szembeni bizalomvesztés természetesen szükségképpen visszahat az EU általános imázsára is, amely az olasz lakosság körében gyorsabban romlik, mint az Unió egészében, azonban a magasabb eredeti értékeknek köszönhetően még mindig az EU-átlagnál pozitívabb viszonyulást tapasztalunk. Általában véve az olaszok 42%-ában kelt pozitív képet az EU (az Unió átlaga 31%), míg negatívát durván egyötödük körében (21%, az EU-átlag 26%-kal szemben), ugyanakkor semleges véleményt az olaszok kisebb része fogalmaz meg, mint az európai átlag (35% a 41%-kal szemben).

Az egyes integrációs szakpolitikákat vizsgálva a legszembetűnőbb az olaszok Európa-pártiságának mérséklődése:

A közös biztonság- és védelmi politika támogatottsága az olaszok körében 72%-os, míg annak elutasítottsága 16%-os, amely lényegében az európai átlag szintjére csökkent (74:18).

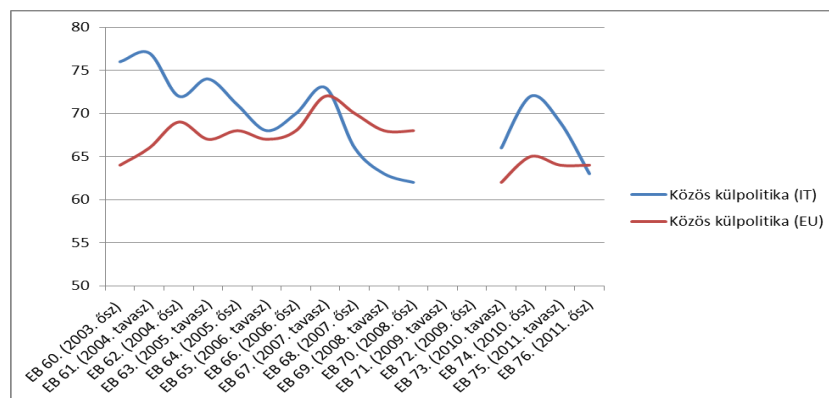
A közös külpolitika 63%-os támogatottsága immár ugyancsak az európai értékekkel egyezik meg, viszont a 21%-ot kitevő elutasítók aránya még mindig alacsonyabb, mint az EU egészében (64:26).

A Gazdasági és Monetáris Unió és ennek részeként a közös valuta pártolói Olaszországban a nagyarányú csökkenés ellenére még mindig érezhetően nagyobb, 57%-os többségben vannak, illetve az elutasító vélemények is kisebb a tábor (29%), mint az Unió egészében (53:40).

A bővítés támogatottsága (37%) a legfrissebb adatok szerint szintén az uniós átlagra (36%) esett vissza, és ezzel párhuzamosan immár stabilan az azt ellenzők vannak többségben Olaszországban is (45%, az uniós átlag 47% mellett).⁵⁷

⁵⁷ European Commission (2012)

14. ábra: Az EU közös külpolitikájának támogatottsága Olaszországban és az Unió egészében (%)



Az olasz identitás és EU-val szembeni attitűdök vizsgálatainak eredményeit összefoglalva kijelenthetjük, hogy az olasz közvélemény különösen érzékenynek bizonyul a gazdasági témakörök iránt, és ennek megfelelően a 2008 óta tartó pénzügyi-gazdasági krízissel járó pesszimizmus, a válságkezelés felé megmutatkozó elégedetlenség erősen visszahatott az európai integrációval kapcsolatos attitűdökre is. Igaz, hogy még így is „bátrabb” az olasz lakosság az integrációs témakörök támogatásában (különösen az EU világban betöltött vezető szerepét illetően) mint a politikai elit, illetve a tagállamok többsége. Mindezzel együtt az utóbbi években bekövetkezett változások alapján Olaszországban egyfajta „következetlen eurofilia”⁵⁸ van kialakulóban, amely a politikai kérdéseket, Európa tekintve illetően erősen – de csökkenő mértékben - integrációpárti, azonban a gazdasági témakörök vonatkozásában már a realistább, szkeptikusabb vonalhoz áll közelebb.

Megjegyzendő, hogy a fokozatos kiábrándulás az integrációs projektből visszavezethető az Alkotmányos Szerződés bukása és az azt követő, 2007 októberéig tartó reflexiós időszak nyomán az EU által elszenvedett presztízaveszteségre is, tekintve, hogy az olaszok az alkotmány leglelkesebb támogatói voltak (ld. fent). Az EU imázsának romlását egyúttal az olaszok által hagyományosan az ország modernizálásában kulcsfontossággal bíró szereplőként tekintett Unió jelentőségének (vagyis végső soron nemzeti cél, az olasz gazdaság megerősítése esélyeinek) csökkenéseként élte meg mind a lakosság, mind a politikai elit.⁵⁹ A jövő nagy kérdése lesz, hogy ez a „kijózanodási” folyamat visszafordul-e az európai adósságválság megoldásával, vagy hosszú távon is erősödik majd az euroszepticismus. Az események alapján mindenesetre érdemes leszögezni, hogy az olasz lakosság EU-ból való fokozatos kiábrándulása együtt járt a belpolitikai élet egyes szereplői részéről ebből hasznot húzni kívánó

⁵⁸ Alessandri – Matarazzo (2011), 3-4. o.

⁵⁹ Comelli (2011), 4. o.

megnyilvánulásaival (pl. az Északi Liga, illetve egyéb politikai erők némely képviselői az EU-t élesen bíráló nyilatkozatokkal igyekeztek erősíteni saját pozícióikat a jelek szerint egyre növekvő társadalmi támogatottsággal bíró szuverenista elvek mentén).⁶⁰

3. Olasz külpolitikai „specifikumok”

Olaszország Európa-politikája természetesen nem különíthető el élesen általános külpolitikai irányvonalaitól, mely utóbbiakat viszont néhány társadalmi-történelmi, földrajzi-geopolitikai, gazdasági körülmény alapjaiban meghatároz. Az olasz diplomáciatörténet részletes elemzésétől való eltekintés⁶¹ mellett érdemes ezeket a sajátosságokat röviden összegezni, legalábbis olyan mértékben, amely nélkülözhetetlen a mindenkor olasz Európa-politika jobb megértéséhez.⁶² Az alábbiakban ezeket az állandó kül- és ezeken belül EU- politikai sajátosságokat szükséges kiemelni:

3.1. Sebezhetőség külső és belső értelemben

Az olasz külpolitikai fellépés első számú állandó elemét képezi az ország elhelyezkedéséből adódó sebezhetőség. A nehéz geostratégiai pozíció – az Appennin-félsziget lényegében félbevágja a Földközi-tengert – egyrészt a Balkán-félszigettel, másrészt az észak-afrikai térséggel való folyamatos interakciót eredményezi. Ebből fakadnak egyes geopolitikai bizonytalansági tényezők, illetve Olaszország e szűkebb térségben – érdekszférájában – gyakorolt fellépési formái, amelyek korábban expanziós, manapság inkább stabilizációs szempontokat követnek.

Az ország sebezhetősége mindamelllett visszavezethető belső gyengeségekre is, melyek a bizonytalan nemzeti önazonosságból, az erőtlen államiságból fakadnak. Ezek következménye az alternatív identitások folyamatos keresése (szubnacionális-regionális, illetve szupranacionális irányokban).

⁶⁰ Comelli (2011)

⁶¹ Egyrészt terjedelmi korlátok miatt, másrészt azért, mert a történelmi szempontokat részletesen elemezte Horváth (2005), Andreides (2005) és Molnár (2011).

⁶² Bonvicini - Colombo (2011)

3.2. Bizonytalan nemzetközi rang

Olaszország geopolitikai szempontból „utolsó az elsők és első az utolsók között”, vagyis globális szinten katonai, gazdasági erejét tekintve a „kicsik” táborát gyarapítja, ezzel szemben pl. európai összevetésben már inkább egyfajta regionális középhatalmi szerepkört tölt be. Fontos viszont leszögezni azt is, hogy az EU-ban a nagy tagállamok legkisebbike (és egyúttal a kisebb tagállamok legnagyobbika), ezért befolyása nyilvánvalóan elmarad mind Németországtól, mind Franciaországtól. Mindez egy objektív módon meghatározott „hibrid” szerepkört eredményez Itália számára mind európai, mind globális szinten, folyamatos probléma elé állítva a külpolitikai vezetést. Másrészt, az ambivalens – sem meghatározó, sem elhanyagolható - középhatalmi szerep folyamatos vágyat teremt a többi szereplő általi elismertség iránt, illetve másrészt, ezzel párhuzamosan a leosztályozódástól való állandó félelem is jelen van az olasz külpolitikai gondolkodásban. Ez magyarázza az olasz külpolitika - sokszor a rang és szerep közti ésszerű viszony felborulásával együtt járó – aránytalan „jelenléti törekvéseit” (prezencionalizmus).

3.3. Aszimmetrikus szövetségek

Az első két állandó kihívásra adott válaszként értelmezhető az olasz diplomáciai vezetés azon törekvése, hogy egyrészt a külső, másrészt esetenként a belső biztonságihiányt egy erősebb külső stratégiai partner segítségével „hidalja át”, és ezáltal is biztosítsa saját részvételét a „legfőbb hatalmak” tárgyalásaiban.

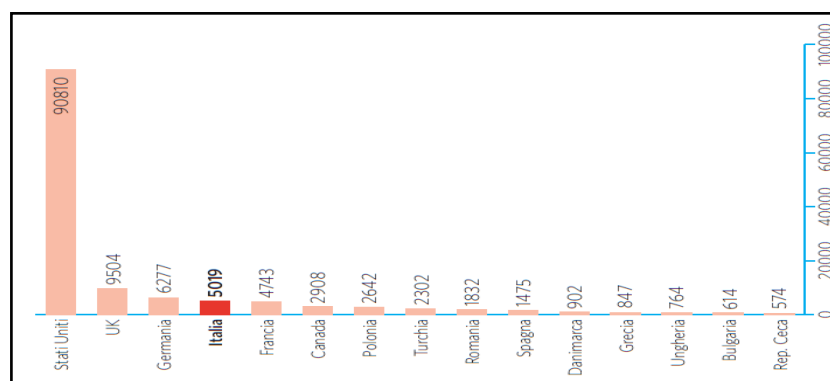
Az aszimmetrikus szövetségek keresése nyilvánvaló előnyökkel járt pl. a nemzeti egység megvalósításának időszakában (1866-1870: Franciaország), továbbá az ország második világháborút követő időszakában a nyugati szövetségi rend (NATO: USA) keretei közötti „lehorgonyozása” esetében. Az ezzel járó következmények ugyanakkor számos hátrányt is jelentettek/jelentenek Olaszországnak, melyek elsősorban az ország valós politikai, gazdasági, katonai erejéhez képest aránytalanul nagy feladatok felvállalása (ld. a fasiszta időszak külpolitikai „kalandozásait” és a Berlin-Róma tengely jegyében tett katonai lépéseket) formájában jelenik meg. E vonal egyenes továbbvitele a nemzetközi katonai missziókban való részvétel kérdése (ld. lent), amely lényegében a fő szövetséges, az USA „jóindulatának” elnyerésére irányul.

3.4. Az anyagi eszközök szűkössége

Az olasz külpolitika legfőbb korlátai és gyengeségei mindazonáltal nem annyira a földrajzi – vagy nemzetközi presztízs alapján felállított rangsorban való - elhelyezkedés hátrányaiból következnek, mint inkább a nemzetközi politikai vagy katonai fellépésre rendelkezésre álló anyagi eszközök korlátaiból. Nyilvánvaló, hogy bármely ország külpolitikai eredményességének vezérfonala a feladatok (elköteleződések) és az erőforrások közötti egyensúly. Olaszországban ugyanakkor ez a strukturális kötelezettség nem érvényesült: a külső partnerek előtti „jó színben feltűnés” szándéka sosem párosult az ehhez szükséges erőforrások megfelelő arányú biztosításával sem a diplomáciai, sem a katonai kiadások tekintetében.

Mindennek jó példája, hogy Olaszország pl. a NATO-missziók rendelkezésére bocsátott katonai erő tekintetében a negyedik helyet foglalja el (ld. az alábbi ábrát). A külföldi katonai missziók költsége éves szinten összességében bőven túllépi az 1 Mrd eurót (miközben a honvédelmi kiadások szintje nem éri el a 15 Mrd eurót).

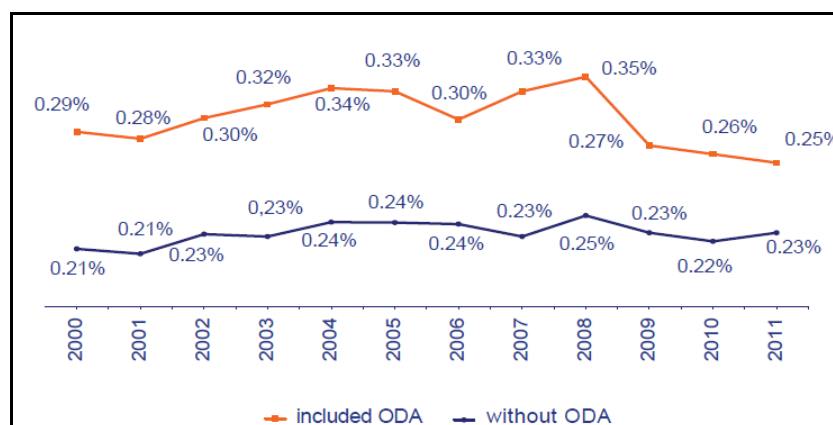
15. ábra: NATO-missziókban részt vevő nemzeti kontingensek (2011)



Forrás: Istituto della Enciclopedia Italiana (2011), 274. o.

A külpolitikára fordított kiadások folyamatos pozícióvesztése az állami költségvetésben különösen az utóbbi néhány évben szembetűnő (2011-ben ez az arány rekordmélységet ért el az állami költségvetés 0,25%-ával - 2010-ben még annak 0,26%-a, 2009-ben még 0,27%-a volt, ezek a kiadások a fő európai partnerek hasonló adatait messze alulmúlják).

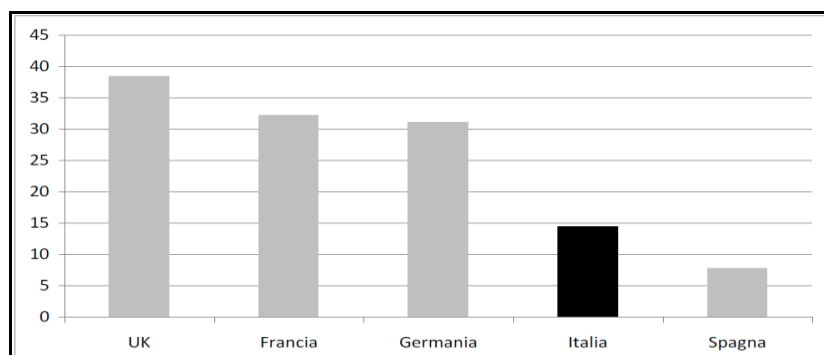
16. ábra: Az olasz KÜM költségvetési keretének alakulása a GDP arányában, hivatalos fejlesztési támogatásokkal és anélkül



Forrás: MFA (2011), 21. o.

A védelmi kiadások csak némileg ellensúlyozzák ezt a képet: bár abszolút értékben (és a költségvetés főösszegében) stabilak a GDP 1%-át alulról súroló értékkel, de messze alatta maradnak az európai átlagnak (1,4%) és a NATO-partnerek körében tett kötelezettségvállalásnak egyaránt (2%).

17. ábra: Európai országok védelmi kiadásai (2010, Mrd euró)



Forrás: IAI-ISPI (2012), 11. o.

3.5. A külpolitika iránti érdektelenség

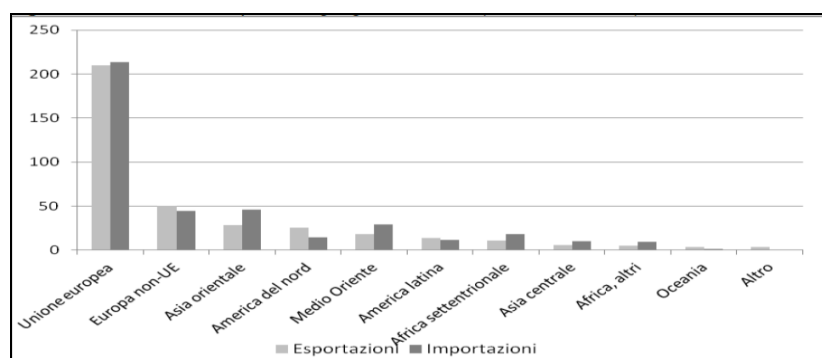
Nem olasz specifikum, de említést érdemlő tény, hogy Olaszországban a külpolitika iránt mind a politikai véleményformáló körök, mind az értelmiségi elit részéről csak rendkívüli körülmények között tapasztalható komolyabb érdeklődés. A sajtó is kifejezetten belpolitika-centrikus, ennek megfelelően a politikai elit inkább maradékelv szerint, a belpolitika egyik alrendszeréként (belpolitikai előnyök szerzésére vagy az ellenfél lejáratására alkalmas eszközként) tekint arra.

Az olaszok nagyjából kétharmada pl. saját bevallása szerint sem informált kellőképpen az EU ügyeiről, az Eurobarometer-felmérések keretében feltett egyszerű „tesztkérdések” alapján pedig még lesújtóbb az olasz társadalom tudásszintje az Unió működésével kapcsolatban.⁶³

4. Kiemelt relációk

Az olasz külpolitika hagyományos érdeklődési irányait illetően – figyelembe véve az ország korlátozott erőforrásait és sajátos helyzetét is – nem lehet megkerülni néhány térség kiemelését. Megjegyzendő, hogy ezek nagyjából egybeesnek az ország külgazdasági kapcsolatait által kijelölt főbb irányokkal (ld. az alábbi ábrát, a részletes adatokért a Függelék).

18. ábra: Az olasz külkereskedelem fő viszonylatai (2011, Mrd euró)



Forrás: IAI-ISPI (2012), 6. o.

4.1. Balkán

Olaszország bilaterális külpolitikájának Balkánt, elsősorban a nyugat-balkáni államokat érintő törekvései nagyon pozitív keretben jelennek meg a multilaterális (EU) nézőpontból. Róma pragmatikus elvek alapján tulajdonképpen minden nyugat-balkáni állam mielőbbi euro-atlanti integrációját támogatja, mindenféle túlzó, szubjektívan értelmezhető jogi-politikai előfeltételek nélkül. Ebben a jelenlegi tagállamok között nincs osztatlan konszenzus, ezért is jelenik meg esetenként Olaszország félelme az EU elköteleződésének csökkenésétől a bővítés terén.

⁶³ European Commission (2012), 154. o.

Bilaterális téren e térség államait érintő külpolitikájának célja a mindig is erős gazdasági jelenlétének megőrzése, kapcsolatainak fejlesztése. Azok EU-tagságának vehemens támogatását is ebben az összefüggésben érdemes vizsgálni: Németország mellett mind gazdasági jelenlét, mind politikai stabilizáló szerep tekintetében itt a legfőbb szereplő Olaszország.

A bilaterális kapcsolatok erősödése nem mond ellent, sőt erősíti az olasz régiós külpolitika multilaterális orientációját. Összefoglalva tehát itt arról van szó, hogy Olaszország nemzeti érdekeit – a nyugat-balkáni régió stabilitása, illetve itteni gazdasági jelenlétének, politikai szerepének erősítése – multilaterális (EU) keretben, az európai bővítési politikába „csomagolva” érvényesíti. Részben erre a törekvésre vezethető vissza az Adriai-Jón Kezdeményezésre építő, 2010-ben javasolt és 2011 júniusában az EiT következtetéseiben is hivatkozást nyert Adriai-Jón Regionális Stratégia kérdése.

4.2. A Földközi-tenger térsége

Olaszország külpolitikai-külgazdasági érdeklődésének másik fő terepe a Mediterráneum, ezen belül is annak délnyugati része. Ebben az irányban ugyanakkor egyelőre nem sikerült megvalósítani a balkáni viszonylathoz hasonló EU-s fedést, amit jól szemléltet az ún. Mediterrán Unió bukása. Sőt, egyes esetekben feszültségeket hozott a partnerekkel a hagyományos multilaterális keretek között az olasz Mediterrán-politika, pl. a Kadhafi-rezsimmel ápolt speciális kapcsolatok vonatkozásában. Hangsúlyozandó, hogy olasz részről azért élvezett ez a térség az EU és más nemzetközi szervezetek rosszallása ellenére is prioritást, mert az ország speciális körülményei, érdekei ezt tették szükségessé. Líbiával pl. egyrészt az ország energiabiztonságának garantálása, illetve az illegális bevándorlás visszaszorítása érdekében folyt szoros együttműködés a Kadhafi-rezsim alatt. Várható, hogy mind az új Líbiával, mind Tunéziával és Algériával a jövőben is kifejezetten jó kapcsolatokra fog törekedni a mindenkori olasz kormányzat, ugyanis azt ezt szükségessé tevő alapérdekek nem változtak meg.

Olaszország térségbeli befolyását igyekszik növelni politikai téren is az Izraellel ápolt szoros kapcsolatokkal.

A nyugat-balkáni államokhoz hasonlóan Olaszország ugyancsak elsősorban gazdasági érdekei miatt támogatja Törökország teljes jogú EU-tagságát. Ankara belépésével ugyanakkor egy Olaszország számára igencsak kellemes erőeltolódás következne be az EU belső hatalmi viszonyait tekintve. Ezáltal ugyanis érdekei szerint Dél felé mozdulna

el az Unió súlypontja, ellentételezve a mostani centrális-északi (értsd: német) dominanciát. A török csatlakozás erős támogatásával nem melleleg Olaszország „előre” meg kívánja nyerni Ankara hajlandóságát egy esetleges leendő olasz-török stratégiai szövetséghez, ugyancsak a német-francia tengely gyengítése érdekében. Látjuk tehát, hogy egy fontos EU-politika általános, elvi megalapozottságúnak tűnő olasz támogatása tulajdonképpen - kimondva-kimondatlanul is – olyan helyzet kialakulását segíti elő, amely Róma specifikus külgazdasági és biztonságpolitikai érdekeivel megegyezik, sőt, saját szerepének, befolyásának növekedését eredményezné a térségben mind geopolitikai, mind gazdasági szempontból.

4.3. Oroszország

Bár földrajzilag Oroszország igen távol helyezkedik el Olaszországtól, gazdasági kapcsolataik, illetve azt ennek érdekében ápoló külpolitikai együttműködésük egyre intenzívebb. Ebben az esetben is elsősorban energiabiztonsági, valamint olasz külgazdasági (befektetések, piacra jutás) szempontok dominálnak a sokszor speciálisnak nevezett kapcsolatokban. Ezért egyébként a Líbiához hasonló módon egyes európai partnerek, illetve főként az USA is többször rosszallásukat fejezték ki (amire ékes bizonyíték az USA adminisztrációjának Wikileaks-dokumentumoknak köszönhetően nyilvánosságra került aggodalma a túl szorosnak tartott orosz-olasz kapcsolatok miatt). Az olasz diplomácia nem kis kihívásnak igyekszik megfelelni, amikor a középutat igyekszik megtalálni a Moszkvával ápoló, gazdasági érdekeinek megfelelően minél szorosabb kapcsolatok kívánalma és a fő politikai-biztonságpolitikai szövetségesei (elsősorban az USA) bizalmának megtartására irányuló szándék között.

5. A „berlusconizmus” innovációi és a változó nemzetközi viszonyok

A olasz belpolitika utóbbi 20 évének – amely durván a Tangentopoli eredményeképpen lezajlott politikai elitváltás, illetve a Második Köztársaság teljes időszakát öleli fel – kétségtelenül legszínesebb szereplője Silvio Berlusconi. Dolgozatomban belpolitikai szerepvállalásával csak a szükséges minimumig kívánok foglalkozni, azonban külpolitikai felfogásáról, illetve ennek gyakorlatba ültetésétől nem lehet eltekinteni.

Berlusconi politikai szerepvállalásának kezdete közvetlenül a bipoláris világrend összeomlását követte, ennek megfelelően kül- és Európa-politikáját a globális viszonyok teljes átalakulása keretei között folytatta. Ennek megfelelően nyilvánvalóan

számos körülményt külső adottságként kezelhetünk, amelyekkel a Harmadik Köztársaság kormányai – és nemcsak a Berlusconi-kabinetek – igyekeztek külpolitikai lépéseiket összehangolni.

A Berlusconi által bevezetett és gyakorolt legfőbb innováció a bilaterális kapcsolatok sajátos változataként értelmezhető ún. „személyes külpolitika” volt,⁶⁴ amely némi hangsúlyeltolódást jelentett a korábban Olaszország által mindig is követett multilaterális opció elsődlegességéhez képest.

Ezzel kapcsolatban azonban két dolgot mindenképpen le kell szögezni. Egyrészt kétségtelen, hogy Berlusconi esetenként a hagyományos szövetségesek által kényelmetlennek tartott vezetőket is „barátainak” nevezte (pl. Putyin, Kadhafi, Lukasenko), azonban e személyes kapcsolatok végső soron Olaszország korábban is meglévő nemzeti érdekeinek megfelelően, azoktól függő ütemben „mélyültek”.

Másrészt, ezek a kifogásolható kapcsolatok egy olyan világpolitikai – és ezen belül európai - kontextusban értelmezendők, amelyben a század második felében domináns nemzetközi-multilateralista megközelítés folyamatosan gyengül(t). Olaszország számára mindez különösen komoly alkalmazkodási problémákat vet fel, mert Róma kifejezetten a multilaterális opció felé orientálta külpolitikai fellépését a vesztes világháborút követően. A multilaterális keretek elsődlegességét (ENSZ, EU, NATO, G8) csak maradékelven egészítették ki a bilaterális kapcsolatok a bipoláris világban. Ilyen összefüggésben beláthatjuk, hogy a „berlusconizmus” kül- és Európa-politikája a bilateralizmus és multilateralizmus új egyensúlya felé irányuló olyan törekvésként is felfogható ⁶⁵, amely során nyilvánvalóan elkerülhetetlenek az ütközések akár a hagyományos szövetségesekkel is. Ez a folyamat végső soron nagyon sok hasonlóságot mutat a második világháború után az olasszal azonos alapállású, nem tipikusan „nemzeti” külpolitikát folytató Németországban az egyesítést követően folyó ún. normalitás-vitával.⁶⁶

A globális hatalom-hierarchia nyilvánvaló változása (mind gazdasági, mind biztonságpolitikai szempontból) közepette Olaszországnak nagyobb hangsúlyt kell fektetnie a bilaterális viszonyokra, mint a múltban, a multilaterális rendszerben kiharcolt középhatalmi státusz megőrzése mellett. Mindkettő problematikusabbá vált, mint a múltban: egyrészt a nemzetközi együttműködés intézményi architektúrájának tartós

⁶⁴ Kritikusabb értékelések ezt egyenesen a „popdiplomácia” kifejezéssel illetik, ld.: Turato, F. (2010), 83.

⁶⁵ Bonvicini, G. – Colombo, A. (2011), 18-19. o.

⁶⁶ Kiss, J. L. (2005), 102-182. o.

válsága, másrészt a bilaterális relációban megjelenő potenciális politikai és gazdasági partnerek iránti kritika miatt.

Mindazonáltal Berlusconi külpolitikája ugyancsak tartalmazta az USA-val ápoltságok megkülönböztetett fontosságát, pl. a nemzetközi katonai missziókhöz történt – erőn felüli – hozzájárulás pontosan az egyéb bilaterális viszonylatokban tapasztalt olasz „kilengéseket” volt hivatott ellenpontosítani a mindenkorai amerikai vezetés jóindulatának megőrzése érdekében.

Az EU-politikát tekintve lényegében nem beszélhetünk érdemi különbségekről a korábbi időszakhoz képest: a konkrét tettek, a gyakorlat tekintetében Berlusconi kormányai is kifejezetten a korábbi Európa-párti, pozitív integrációs magatartást vitték tovább. Nem lehet ugyanakkor véka alá rejtteni azt sem, hogy Berlusconi és kormányai egyes esetekben a retorika terén hajlamosabb volt a szuverenista, euro-realista megközelítést magáévá tenni. Különösen olyankor, ha nemzeti érdekei szempontjából fajsúlyos (pl. a bilaterális téren) viszonylatokban és kérdéskörökben tett lépéseit a Bizottság vagy más tagállamok kritizálták. Ilyen esetekben a nyílt konfliktus felvállalásától sem riadt vissza Olaszország (ld. a tunéziai menekültek kérdésében mind a Bizottsággal, mind más tagállamokkal, főként Franciaországgal sorra került „ütközéseket”).

6. *A hibrid státusz következményei*

Mindezen, Olaszország mozgásterét meghatározó általános vonások, állandó körülmények, valamint specifikus külpolitikai érdekeinek eredője egy olyan hibrid státusz, mely magában foglalja az erősségek és a gyengeségek látványos ütközését (részvételi szándék – strukturális korlátok); a szuverenitás hiányosságait, ugyanakkor emellett a szomszédos térségek felé mutatott közvetlen felelősségérzetet is; az erősebb hatalmakhoz képesti másodrendűséget és a geostratégiai adottságok miatti központi – egyes esetekben Olaszországot megkerülhetetlen tényezővé tevő - helyzetet egyaránt. Ez az ambivalens státusz relatív középhatalmi szerepre predesztinálja Olaszországot, viszont egy olyan világpolitikai kontextusban, amelyben maga a hatalom fogalma is egyre homályosabb, mind az erőforrások, mind a geopolitikai (globális és regionális dinamikák közti viszonyok átalakulása), mind a tényleges eredmények terén. A középhatalmi ambíciók és az ezek anyagi hátterét biztosítani nem képes költségvetési pozíció közötti szakadék az az állandó elem, amely az utóbbi évtizedekben leginkább

visszafogta az olasz külpolitika mozgásterét, és ezt a behatárolt státuszt minimum középtávon a jövőben is adottságként tekinthetjük.

E körülmények közepette érthető, hogy Olaszország elsősorban az EU-ban látja azt a szereplőt, amely eredményes fellépése révén saját globális pozícióit is javíthatja, azaz mozgásterének egyfajta „multiplikátoraként” fogja fel az európai integrációt. Pontosan ezért Róma az integráció eddigi története során mindvégig pozitívan viszonyult annak fő irányvonalaihoz, politikai vetületeinek megteremtéséhez és kibővítéséhez.⁶⁷ Éppen nemzeti érdekeinek érvényesülése, illetve a leértékelődéstől való félelem motiválja azt a szándékát és törekvéseit, hogy minden esetben az integráció legbelsőbb köréhez tartozzon, amennyiben bekövetkezik bármiféle differenciálódás, legyen szó közös valutáról, fiskális szerződésről vagy biztonságpolitikai kérdésekről.

Az integráció sikeressége ily módon kiemelt nemzeti érdeke Itáliának, amelyért minden tőle telhetőt igyekszik megtenni. Az EU egyes szakpolitikáiban szinte kivétel nélkül az európai megoldás, a közösségi módszer megerősítésére irányuló olasz álláspontokat (ld. közös külpolitika, közös biztonság- és védelmi politika – melyben nem nehéz felfedezni az olasz védelmi iparág érdekeit -, egységes európai hadsereg, vízümpolitika, menekültügy, pénzügyi integráció, adósságközösség) is e megvilágításban érdemes vizsgálni.

Az olasz Európa-politika megnyilvánulásai, prioritásai – ahogy a fentiekben láttuk – egészen a klasszikus római, illetve a katolikus univerzalizmusra visszavezethető szellemi gyökerekkel rendelkeznek, melyeket megerősítettek az olasz nemzet és állam sok évszázados egybe nem eséséből következő, pl. erős európaiságban megnyilvánuló identitásbeli jellemzők. Ehhez hozzájárultak továbbá történelmi tényezők, valamint a háború utáni időszak kezdetén, majd az azt követő évtizedekben egymást követő politikai szereplők, kimagasló államférfiak Európa-párti attitűdje, elkötelezettsége. Az olasz európaiság egyúttal annak a ténynek is a következménye, hogy Olaszország specifikus nemzeti érdekei is erősen kötődnek Európához, az integráció révén megszerezhető befolyás-növekedéshez. Vagyis, a közösségi módszert leginkább támogató tagállam, Olaszország Európa-politikájában is minden esetben nemzeti érdekek, belpolitikai megfontolások állnak. Ez különösen igaz az euróválságra adott válaszokra, az európai gazdasági kormányzás átalakításáról képviselt olasz álláspontokra, melyeket a következő rész jár körbe.

⁶⁷ Carbone, M. – Quaglia, L. (2011), 161-178. o.

V. RÉSZ

Az olasz érdekérvényesítést meghatározó gazdasági folyamatok: erősségek, gyengeségek, lehetőségek, veszélyek

Kevés olyan, Olaszország makrogazdasági helyzetével kapcsolatos téma létezik, amelyben mind az olasz, mind a nemzetközi elemzők egyöntetűen egyetértenek, mint az, hogy annak hosszú távon is meghatározó, legsúlyosabb problémája az államadósság nemzetközi összevetésben igen magas szintje. Tekintettel arra, hogy ez az adottság alapjaiban befolyásolja az ország európai gazdasági-pénzügypolitikai szabályozásokkal kapcsolatos álláspontját, egyúttal a nemzetközi pénzpiacok felé nagyfokú kiszolgáltatottságot⁶⁸ jelent, érdemes néhány gondolatot szentelni kialakulásának körülményeire, valamint értékelésére.

Ezen túlmenően igyekszem részletesen elemezni az olasz nemzetgazdaság másik nagy „betegsége”, a krónikusan alacsony GDP-növekedés okait.

Mindezen tényezők elemzésén túl megfelelő figyelmet illik fordítani azonban azon tényezőkre is, amelyek Olaszország erősségeit, az eurózána periféria-államai között betöltött egyedi szerepét hangsúlyozzák, vagyis az államadósság-probléma „kevésbé tragikus” mértékét sugallják. Annál is inkább érdemes az olasz államadósság kérdését egy átfogóbb nézőpontból is vizsgálni, mert a nemzetközi – és különösen a magyar – elemzések, megjelenő újságcikkek hajlamosak kifejezetten negatív megvilágításban kezelni ezt a problémát, nem kellő figyelmet fordítva Olaszország azon erősségeire, melyek a PIGS-államoktól való éles megkülönböztetést indokolják.

1. A magas államadósság problémája

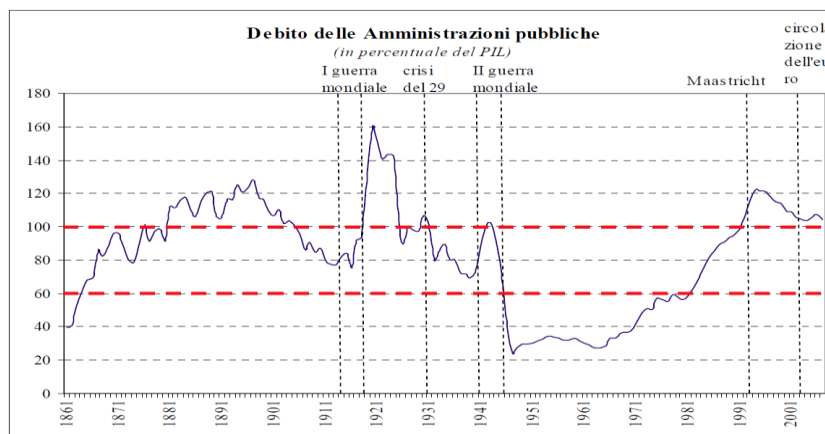
1.1. Az olasz államadósság története

Az olasz államadósság növekedése csak az utóbbi évtizedekben vált igazán komoly, a nemzetközi szaksajtót is foglalkoztató problémává, mindazonáltal fontos felhívni a figyelmet egy gazdaságtörténeti érdekességre. Nevezetesen arra, hogy valójában már az egységes olasz állam is ezzel az „eredendő bűnnel” született: az európai uralkodóházak

⁶⁸ Ezt bizonyítja a 2011 nyarán kezdődött tőzsdei spekulációs hullám, amely az olasz állampapírokat vette célba.

között az olasz Savoyai-ház volt a legeladósodottabb az egységes olasz nemzetállam létrehozásakor⁶⁹. Az olasz államadósság alakulását tekinthetjük át az alábbi ábra segítségével 1861-től napjainkig.

19. ábra: az olasz állami szféra adóssága (a GDP arányában)



Forrás: Francese – Pace (2008), 20. o.

Az olasz államadósság megugrásának okai az 1960-as évek vége és 1980-as évek eleje közötti időszakban követett gazdaságpolitikában keresendők. Ebben a periódusban először a második világháború utáni olasz gazdasági „csoda” fulladt ki alacsonyabb növekedési ütemeket hozva magával, másrészt az 1970-es évek olajválságaival összefüggő recesszió okozott fejtörést a nyugati ipari országok gazdaságpolitikai vezetése számára, melyet jellemzően expanzív költségvetési politikákkal igyekeztek leküzdeni. Az olasz államadósság második világháborút követő időszakban tapasztalt minimumát 1963-ban regisztrálták (a GDP 32,6%-a), attól az évtől kezdve folyamatos növekedésnek lehetünk tanúi egészen az 1990-es évtized elejéig.

A gyorsuló eladósodási folyamat két fő elemre vezethető vissza.

Egyrészt, a jóléti⁷⁰ rendszer megteremtésével járó állami kiadások fokozatos bővülésére került sor, melyek GDP-arányosan 1960 (29%) és 1990 (53,5%) között csaknem megduplázódtak⁷¹, valamint ezzel párhuzamosan a gazdaságpolitika - a lassuló

⁶⁹ *Un mondo soffocato dai debiti*. Il Sole 24 Ore, 2011.08.15., 11. o.

⁷⁰ A jóléti állam kiépítése Olaszországban a nyugati országok közül kiemelkedő jelentőséggel bírt, tekintve, hogy a kommunista párt gyakorlatilag a hidegháború egésze alatt igen erős volt. A szociális kiadások erőn felüli - az államadósság növekedése árán történő - bővítése, a munkásság igényeinek kielégítése tehát egyfajta politikai kompromisszumként, kényszerként is felfogható. Az 1960-as évekre tehető a nyugdíjrendszer, a társadalombiztosítás, illetve a szélesebb értelemben vett szociális védőháló nyugat-európai minták alapján történt kiterjesztése.

⁷¹ Cerniglia (2005)

gazdasági növekedést pótolandó – keynesi receptek alapján növekedésösztönző beruházásokba kezdett.

Másrészt, a költségvetés bevételi oldala nem tartott lépést a kiadások növekedésével, vagyis az adóterhek GDP-arányos szintje az 1960-as 25,7%-kal szemben még 1985-ben is „csak” 34,6%-ot tett ki (mely bőven a 41%-os európai átlag alatt maradt)⁷².

A bevételek és kiadások közötti szakadék eredménye a vizsgált időszakban a költségvetési hiány állandósulása volt, mely az 1960-as években 2% alatti, majd az 1970-es években 5 és 9% közötti értékeket vett fel, az 1980-as években pedig már 10-11%-os deficitről beszélhetünk. E folyamatok eredményeképpen az olasz GDP-arányos államadósság (56,9%) már 1980-ban bőven meghaladta a főbb európai államok hasonló mutatóit.

Érdemes megjegyezni, hogy az 1970-es években alapvetően a „deficit spending” politikája érvényesült, magával hozva az évtized első felében az államadósság 20 százalékpontos emelkedését. Az adósság növekedési ütemét, az adósságszolgálati terheket ugyanakkor nagy mértékben enyhítette a magas infláció, mely részben a nemzeti bank – állampapír-vásárlási célú - pénzteremtési politikájára vezethető vissza. Az állampapírok negatív reálhozamai révén az állam csak 1973 és 1975 között a GDP mintegy 5%-át „szerezte vissza”.⁷³

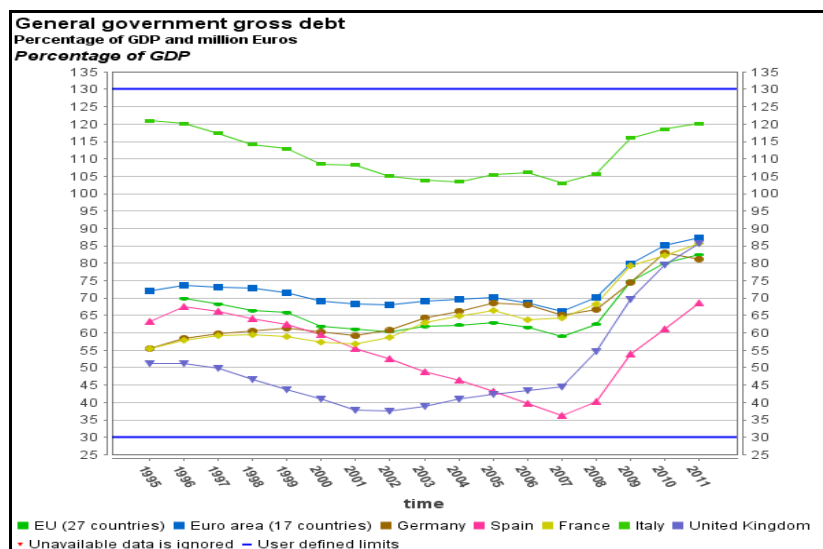
Az államadósság „elinflálásában” 1981-től tapasztalható változás, amikor is megtörtént a jegybank részleges függetlenítése a Pénzügyminisztériumtól, és ekkortól előbbi már nem kényszerült az adósság pénzkibocsátás révén történő ellentételezésére. E lépéstől függetlenül sem történt érdemi javulás a költségvetési fegyelemben, így a deficit fennmaradása mellett gyakorlatilag feltartóztathatlanná vált az ország belépése az adósságspirálba az 1980-as években (csak 1980 és 1986 között 26 százalékpontos emelkedésről van szó).

Az államadósság 1991-ben lépte át a bruttó hazai össztermék értékét, majd a rekordszintet 1994-ben érte el a GDP 121,8%-ával, amely Franciaország, Németország és Nagy-Britannia hasonló adatainak több, mint dupláját tette ki. A kiugróan magasabb olaszországi értékek lényegében ezt követően is fennmaradtak (ld. az alábbi ábrát).

⁷² Istat (2011)

⁷³ La lunga marcia del debito italiano. La Stampa, 2011.08.13., 14. o.

20. ábra: Egyes EU-tagállamok államadóssága (a GDP százalékában)

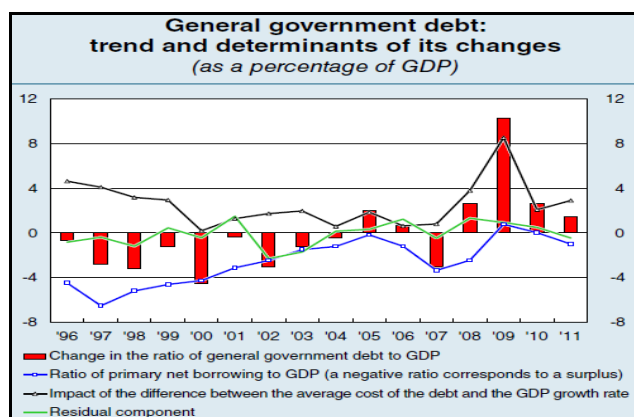


Forrás: Eurostat, letöltés: 2012.07.13.

1.2. Az államadósság mai jelentősége, terhei

A 2000-es években az európai trendnek megfelelően a költségvetési hiány és az eladósodás enyhe növekedést mutatott, majd 2009-ben – a gazdasági világválság körülményei között megnövekedett kormányzati kiadásoknak, valamint a GDP csökkenésének köszönhetően – felgyorsult, és az államadósság 2010-ben ismét elérte a 119%-os, 2011-ben a 120,1%-os szintet. Ahogy az alábbi ábrán is láthatjuk, a legnagyobb kiugrás 2009-ben következett be, amely a gazdasági válság miatti GDP-visszaesésre vezethető vissza.

21. ábra: Az olasz államadósság alakulásának összetevői



Forrás: Bankitalia (2012b), 40. o.

Az olasz államadósság 2011 végén abszolút értékben nemzetközi összevetésben (az USA-t, Japánt és Németországot követve) a negyedik legmagasabb, összesen 1.897 Mrd euró⁷⁴, majd 2012 májusában már az 1.966 milliárdot is elérte (ez utóbbi a GDP 123,4%-át jelenti).⁷⁵ Az egy állampolgárra vetített adósság meghaladja a 31 ezer eurót, amely világszinten – Japán és az USA után – a harmadik helyezésre jogosít fel.

Ez természetesen önmagában vizsgálva hatalmas összeg, ami érthetővé teszi, miért is minősül az olasz államadósság kockázati tényezőnek a piacok szemében. Csupán a kamattörlesztés éves szinten tartósan 70-80 Mrd euró közötti terhet ró az állami költségvetésre, ami kb. a GDP 4,5%-ának felel meg (igaz, ez még mindig bőven alatta marad az 1990-es évek elején tapasztalt 10% körüli tételnek). Világos, hogy ilyen feltételek mellett bármilyen piaci bizonytalanság, pánik – az emelkedő hozamszintek révén - többmilliárdos kihatással van az államadósság kezelésének feltételeire a lejáró részletek megújításakor elérhető kamatok formájában.

Megfigyelhető ugyanis, hogy az eurózóna periféria-államainak (Görögország, Írország, Portugália, illetve Spanyolország) nehézségeivel kapcsolatos piaci bizonytalanságok, a vonatkozó CDS-felárak emelkedése idején bár mérsékelten, de minden esetben nőtt az olasz és a német államkötvények hozamszintje közötti különbség (spread) is.⁷⁶

A **spread** – esetenként egyébként a valós reálgazdasági okoktól elszakadó, túlzó, sőt ahogy a 2011-es esztendő tapasztalatai is mutatják, kifejezetten spekulatív folyamatokra visszavezethető – növekedése, illetve magas szinten való állandósulása pedig Olaszországnak nagyon komoly károkat okoz. Éppen ezért mind az európai gazdaságirányítási reformmal kapcsolatos olasz törekvések, mind általában véve az olasz makrogazdasági helyzet alakulása szempontjából központi jelentőséggel bír. A magas spread nemcsak a kormánynak káros, amely a növekvő kamatok finanszírozása érdekében sorozatos kiigazító intézkedésekre kényszerül, de a beszűkülő hitelpiacokon keresztül a vállalati, banki, illetve lakossági szféra számára is. Komoly becslések szerint a tízéves olasz, illetve német államkötvények közötti hozamkülönbség sokkal magasabb, mint amit a gazdasági fundamentumok indokolnának. Ez utóbbiak között különösen az államadósság szintje és a gazdasági növekedésben (vagyis az adós pozícióból adódó kiszolgáltatottság foka, illetve annak visszafizetési képessége – amely

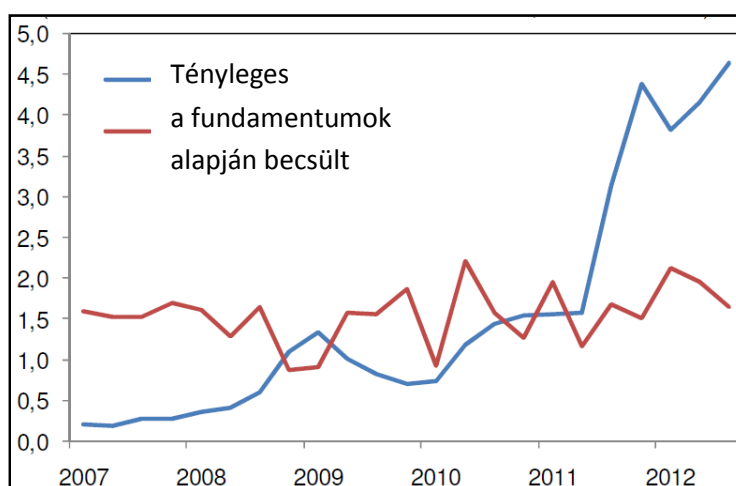
⁷⁴ Bankitalia (2012b), 38. o.

⁷⁵ Bankitalia (2012f), 54. o.

⁷⁶ A 2011 második felében ismételten kiéleződő pénzpiaci spekulációs nyomás eredményeképpen ráadásul pontosan Olaszország államkötvényei hozamszintjének emelkedése okozott fejfájást az olasz és az európai döntéshozóknak egyaránt: a spread ugyanis 2011 novemberében már a 600 pontot közelítette.

a növekedési, vagyis a versenyképesség szerint különböző jövedelemtermelési lehetőségektől és az adósságot terhelő hozamszintektől függ) meglévő különbségek számítanak. 2012 harmadik negyedévében, vagyis a rendelkezésre álló legfrissebb adatokat alapul véve a gazdasági fundamentumok 164 pontos spread-et indokolnának, ezzel szemben a 2012. július 16-án regisztrált érték 495 pont. A 164 pontos különbség lényegében megfelel annak a 2007 óta, azaz a pénzügyi-gazdasági válság kezdete óta mért átlagnak (155 pont), melyet ugyanezen makrogazdasági alapok indokolnak. Az eszerint meghatározott „fundamentális” spread 2007 óta lényegében ezen átlag körül mozgott, míg a tényleges hozamkülönbség 20 bázisponttól indulva emelkedő pályát vett fel, és 2011 második negyedévéből indult robbanásszerű növekedésnek (ld. az alábbi ábrát).

22. ábra: A német és az olasz tízéves államkötvények közötti effektív, illetve a fundamentumok alapján becsült hozamkülönbség (%)



Forrás: Paolazzi - Rapacciuolo (2012), 2. o.

Ami az indokoltnál 300 ponttal magasabb spread nemzetgazdasági hatásait illeti, az alábbiakat érdemes kiemelni. Az olasz pénzügyi rendszer alapját a spread képezi, vagyis az államháztartás számára a hozamemelkedés által jelentett pluszterhek 2013-ban mintegy 12 Mrd eurót tesznek ki, amihez hozzá kell adni a vállalkozásokat és a lakosságot (24, illetve 12 Mrd euró) sújtó megnövekedett terheket, melyek összességében a növekedés elől „elvon” erőforrásokként értékelendők. A másik oldalról nézve, a hozamszintek normalizálódása még óvatos becslések szerint is három év alatt a GDP 0,9%-os emelkedését eredményezné a beruházások 3,7 és a fogyasztás 0,6%-os kiegészítő bővülésével, amely összességében 144 ezer új munkahely létesítését

hozná magával. Ezen túlmenően ugyanezen időtáv alatt a költségvetési hiány GDP-arányosan 2,4%-kal, az államadósság 6,9%-kal mérséklődne.⁷⁷

A makrogazdasági fundamentumok vizsgálatánál maradva, az olasz kormányzati szféra adósságának szerkezete a nominális értéken túlmutató vizsgálat esetén a csupán az adósság számszerű nagyságrendjére koncentrálnak képest jóval kedvezőbb képet eredményez.

Az államkötvények összesen nagyjából a GDP-nek megfelelő értéket (annak 101,6%-át) képviselnek, vagyis az államadósság 85%-át teszik ki, ezen belül is a közép-, illetve hosszú lejáratok aránya a teljes állampapír-állomány kb. 90%-a. Átlagos hátralévő futamidejük 2010-ig emelkedő tendenciát mutatott, de a rendkívüli nehézségekkel járó 2011 végére is csak kis mértékben, 7,8-ról 7,6 évre csökkent ez az érték, ami még mindig az egyik legmagasabb arány Európában.⁷⁸

Ebből adódóan a – pl. 2011 nyarán is tapasztalt - hirtelen értékpapír-piaci ingadozások nem jelentenek azonnali vészhelyzetet az adósság finanszírozási terheiben. Mindazonáltal az évente megújítandó államkötvény-állomány átlagosan közelíti a 300 Mrd eurót, és egy ekkora összegnél a hozamszintek 1 százalékpontos emelkedése az első évben (2012-ben) 3 Mrd-os pluszterhet jelentene a költségvetésnek. A magasabb kamatok állandósulása mellett a második évben ez már 6-7, a harmadikban 8-10 Mrd euró.⁷⁹

Az olasz államkötvények tulajdonosi szerkezete ugyancsak nem indokol komolyabb aggodalmat, tekintve hogy 2011 végén annak mindössze 40%-a volt külföldi gazdasági szereplők birtokában. Ez egyébként a 2005 óta regisztrált legalacsonyabb érték és egyúttal egyetlen év leforgása alatt 7 százalékpontos csökkenést jelent, ugyanis a külföldi befektetők 2011-ben összességében 74 Mrd euróval csökkentették a portfólióikban lévő – főként hosszú lejáratú - olasz államkötvények súlyát (2012 első negyedében viszont már nem változott érdemben ez az arány).

Ezzel párhuzamosan a hazai szereplők növelték olasz állampapírokból lévő befektetéseiket: csak 2011-ben a hazai bankok és biztosítótársaságok nettó 55 Mrd eurónyi (48 Mrd hosszú- és 7 Mrd rövid lejáratú), a háztartások 53 Mrd-nyi (39 Mrd hosszú- és 14 Mrd rövid lejáratú) állampapírt vásároltak, vagyis bőven kompenzálták a

⁷⁷ Paolazzi - Rapacciuolo (2012), 3. o.

⁷⁸ Bankitalia (2012d), 108., 134. o.

⁷⁹ Sostenibilità del debito: dubbi sul medio termine. Il Sole 24 Ore, 2011.07.20., 5. o.

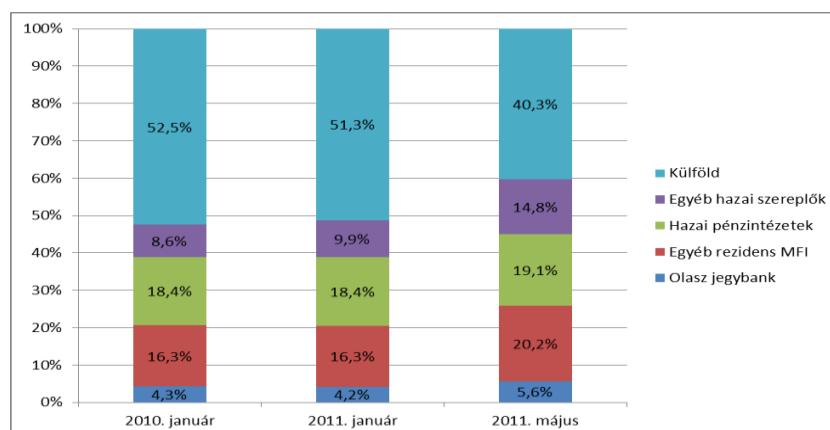
külföldi befektetők eladásait. Érdekes ehhez hozzátenni azt is, hogy 2012 első negyedében az olasz bankok további 70, illetve az év első 5 hónapjában már 93 Mrd eurót fordítottak a hazai állampapírok vásárlására.⁸⁰

A rendelkezésre álló legfrissebb, 2012 májusi adatok szerint a teljes állampapír-állományon belül - a külföldi szereplők már említett 40%-os részesedén túl - a hazai pénzügyintézetek 19, a hazai lakosság 15, az olasz jegybank 5,6, a többi rezidens monetáris intézmény (vagyis gyakorlatilag az EKB és az euróövezet jegybankjai) 19%-os súlyt képvisel.⁸¹

Mindezzel együtt is mind a háztartások, mind a bankok portfóliójának hazai állampapírokban lévő része (6,9%, illetve 5%) lényegesen alacsonyabb az 1999-es adatoknál (13, illetve 14%).⁸²

Ebből az a következtetés vonható le, hogy Olaszországban tág tér adódik a hazai befektetők részéről eszközölt további jelentős állampapír-vásárlások számára.

23. ábra: Az olasz állampapír-állomány tulajdonosi szerkezetének változása



Forrás: Bankitalia (2012g), 10. o.

Ezek az adatok önmagukért beszélnek: azt jelzik, hogy – bár az állampapírpiacon méretéből adódóan nyilvánvalóan érzékenyen reagálhat az eurózóna válságának mozzanataira, a „fertőzési hatásról” szóló hírekre – rövid távú fizetéseképtelenségi veszély nem áll fenn. Azaz, a helyzet messze nem olyan súlyos, mint Görögország, Portugália vagy Írország tekintetében, mely országok esetében azonnali fizetéseképtelenségi veszélyt követően került sor a nemzetközi közösség mentőakcióira,

⁸⁰ Bankitalia (2012f), 27. o.

⁸¹ Bankitalia (2012g), 10. o.

⁸² Bankitalia (2012d), 134. o.

ráadásul ez utóbbi államok adóssága lényegesen nagyobb arányban van külföldi kézben, mint Olaszorszáé.

Az államadósság kibocsátó szerinti bontásban történő vizsgálata alapján megállapíthatjuk, hogy a GDP 120,1%-ára rúgó tételből mintegy 7%-ért „felelősek” az önkormányzatok, és ez az arány az elmúlt években tapasztalt gazdasági világválság alatt sem emelkedett számottevően, a központi kormányzat adósságával ellentétben.

24. ábra: Az államadósság kibocsátó szerinti megoszlása (a GDP százalékában)

Composition of the public debt by issuer (1) (as a percentage of GDP)										
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
General government	105.1	103.9	103.4	105.4	106.1	103.1	105.7	116.0	118.6	120.1
Central government	101.4	98.6	98.0	99.3	99.0	95.9	99.0	108.7	111.5	113.1
Local government	3.4	5.1	5.3	6.1	7.1	7.1	6.8	7.3	7.1	7.0
Social security institutions	0.4	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
(1) Rounding may cause discrepancies.										

Forrás: Bankitalia (2012d), 109. o.

1.3. Tágabb értelmezés: az összesített adósság és annak fedezete

Olaszország pénzügyi helyzete egészének megértéséhez messze nem elegendő önmagában a szuverén adósságállomány vizsgálata, szükség van a többi gazdasági szereplő (háztartások, vállalatok) pozícióinak áttekintésére is. Ez ugyancsak árnyalja az államadósság kétségtől kiemelkedő terheinek megítélését, illetve egy tágabb összefüggésbe helyezve – különösen nemzetközi összehasonlításban - annak fenntarthatóságára vonatkozóan is objektívebb képet kaphatunk.

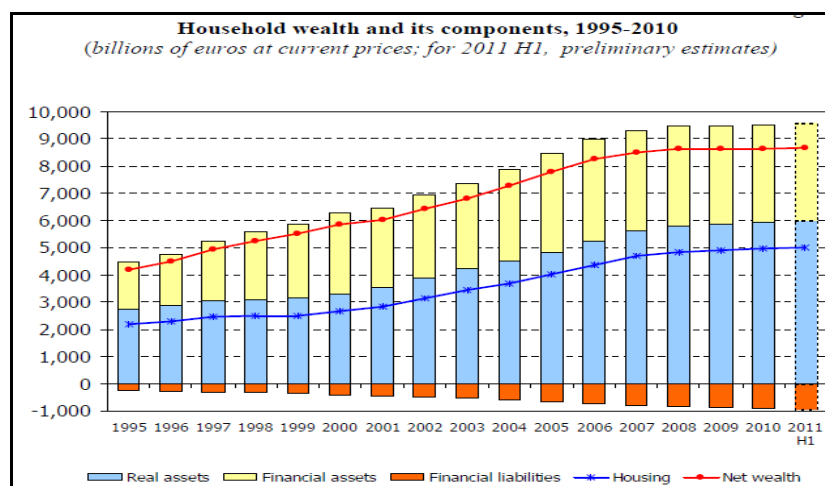
E megfontolásból érdemes némi figyelmet fordítani a háztartások és a magánszféra eladósodottságára, valamint vagyónállományára, melynek eredményeképpen megállapíthatjuk: Olaszország nemhogy messze nem vehető egy kalap alá az ún. PIGS-államokkal, de adottságai több tekintetben kedvezőbbek, mint a fejlett államok többségében.

Mindenekelőtt a háztartások vagyón- és adósságállományát érdemes nagyító alá helyezni, ugyanis végső soron egy ország lakossága az, amely hosszú távon „felelős” az államadósság törlesztéséért, éppen ezért nem mindegy, hogy milyen vagyoni háttérrel és pénzügyi helyzettel rendelkezik.

Az olasz **háztartások** anyagi helyzete nemzetközi összevetésben igen előnyös. 2010 végén a családok *nettó vagyonállománya* 8.640 Mrd eurót tett ki⁸³, melynek időbeli alakulását és összetevőit az alábbi ábra szemlélteti. Fontos már előljáróban leszögezni, hogy ez az adat az 1965-ös (2010-es árakon számított) érték 7,5-szerese, vagyis az utóbbi négy és fél évtized alatt éves átlagban 4,6%-os növekedésre került sor. Az egy főre eső értékekben a bővülés évi 4,3%-ot jelent, tekintve, hogy ezen időtáv alatt Olaszország lakossága 52-ről 60 millióra emelkedett.⁸⁴

Az adatokat vizsgálva elmondhatjuk, hogy az utóbbi évek gazdasági válsága nem rontotta számottevően a háztartások vagyoni helyzetét: a 2007-es „rekordösszeghez”, 8.925 Mrd euróhoz (2010-es árakon számítva) képest mindössze 3,2%-os csökkenés következett be reálértéken.

25. ábra: Az olasz háztartások vagyonállománya és annak összetevői, 1995-2010 (Mrd euróban)



Forrás: Bankitalia (2011g), 6. o.

A nettó vagyonállomány a bruttó rendelkezésre álló jövedelemmel összevetve évtizedek óta folyamatosan növekszik, 2008-tól ugyanakkor megtorpant: 2010 végén a két mutató közötti viszony 8,2-szeres volt (1995-ben még csak 6-szoros).

Az egy háztartásra jutó átlagos vagyonállomány 350.000 eurót tesz ki (ebből 200.000 eurót képvisel a lakáscélú ingatlanok értéke), igaz, ennek eloszlása nagy, és fokozatosan növekvő – de nemzetközi összehasonlításban még mindig mérsékelt - koncentrációt mutat. A családok szegényebb fele a vagyonállomány 10%-ával, míg a leggazdagabb

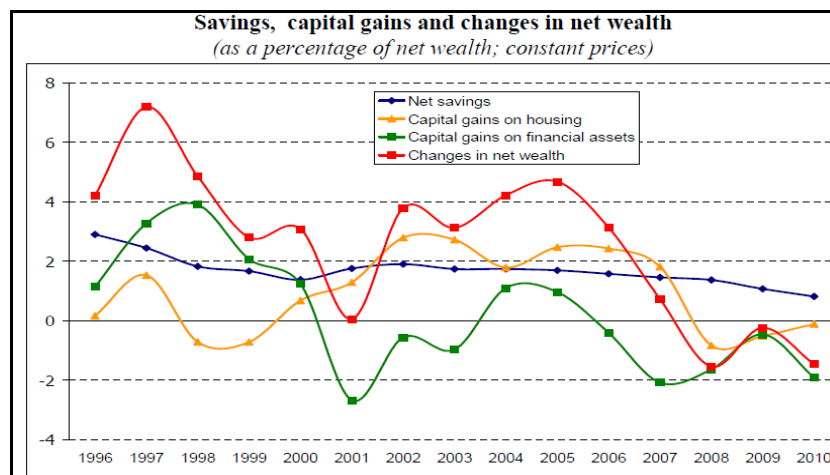
⁸³ Bankitalia (2011g), 5. o.

⁸⁴ D'Alessio (2012), 6. o.

tizede annak 47%-ával rendelkezik⁸⁵ (ez utóbbi arány 2008-ban még csak 44% volt⁸⁶), a GINI-index 0,624.

Immár egy évtizede tartó tendencia viszont a háztartások megtakarítási hajlandóságának csökkenése, amely 2010-ben 12,1%-ot, majd 2011 végén 12%-ot tett ki.⁸⁷ Ennek rövid távú következményei lényegében nincsenek, és részben betudható a folyamatosan alacsony gazdasági növekedésnek is. 1996-tól 2002-ig az éves megtakarítások értéke még átlagosan a nettó vagyonállomány 1,8%-át tette ki, 2003 és 2006 között már csak 1,3%-át, majd a 2007-2010-es időszakban annak 0,8%-ára esett vissza. Ez egy komoly kockázati tényező, hiszen a nettó vagyonállomány 1995 és 2010 közötti növekedésnek két összetevője van: 56%-os súllyal bírnak a megtakarítások, illetve 44%-os arányt képviselnek a tőkejövedelmek (ez utóbbiakon belül szinte 100%-ot tett ki az ingatlanok értéknövekedése). Közép-, de inkább hosszabb távon mindez azt jelenti, hogy a belső megtakarítási források – melyek a nettó vagyonállomány növekedésében a fontosabb tényezőt jelentik – távlatilag kiapadhatnak, és a növekvő gyorsaságú eladósodás előbb-utóbb rontani fogja a háztartások nemzetközi összehasonlításban igen jó relatív vagyoni helyzetét is (a trendről ld. az alábbi ábrát).

26. ábra: Megtakarítások és tőkejövedelmek szerepe a nettó vagyonállomány változásában (%)



Forrás: Bankitalia (2011g), 7. o.

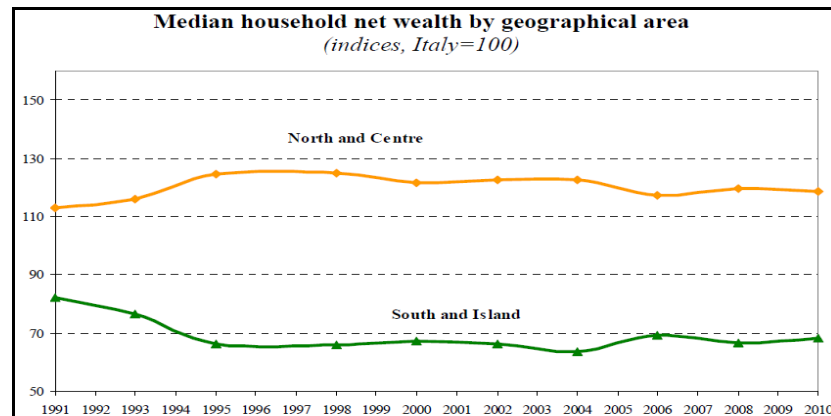
További negatívumként lehet számításba venni a nettó vagyonállomány terén is megmutatkozó hatalmas különbségeket az ország északi, illetve déli része között, ráadásul ez a szakadék az utóbbi években egyre mélyül (ld. az alábbi ábrát):

⁸⁵ Bankitalia (2012d), 120. o.

⁸⁶ Bankitalia (2010a), 9. o.

⁸⁷ Bankitalia (2012d), 120. o.

27. ábra: Nettó vagyonállomány középértékei az északi-középső, illetve a déli országrészekben (országos átlag=100%)



Forrás: Bankitalia (2012e), 17. o.

Az olasz adatok nemzetközi környezetbe helyezésekor kiemelendő, hogy a háztartások világszerte összegzett vagyonállományán (160.000 Mrd euró) belül Olaszország 5,7%-os részesedéssel bír, amely csaknem duplája a világ-GDP-ben képviselt 3%-os súlyának.

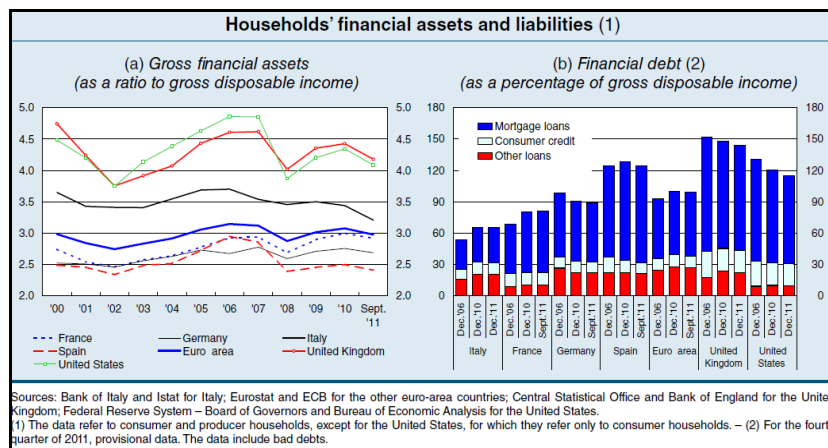
Az olasz családok nettó vagyonállománya a rendelkezésre álló jövedelemhez viszonyítva (2010 végén 8,2-szeres) lényegében megfelel a Franciaország (7,5), Nagy-Britannia (8) és Japán (7) által felmutatott eredménynek, míg jóval magasabb, mint Németországban (6,2) vagy az USA-ban (4,9).⁸⁸

Az olasz háztartások nettó vagyonán belül az ingatlanállomány ugyancsak a rendelkezésre álló jövedelemmel összevetve 5,6-szoros értéket képvisel, ami megfelel a francia adatnak (5,5), de lényegesen meghaladja Nagy-Britannia (5,1), Németország (4,3), az USA (2,1), Kanada (3,4) vagy Japán (3,3) eredményét.

A pénzügyi befektetés-állományt tekintve ugyan Olaszország lemarad Japán (5), az USA (4) és az Egyesült Királyság (4,6) mögött, de a rendelkezésre álló jövedelem 3,5-szeresével maga mögé utasítja Németországot (3) és Franciaországot (3) is.

⁸⁸ Bankitalia (2011g), 15. o.

28. ábra: Háztartások pénzügyi eszközei és adósságai (a bruttó rendelkezésre álló jövedelem arányában)



Forrás: Bankitalia (2012b), 16. o.

A gazdasági válság fényében pozitívumnak tekinthető, hogy a megtakarítások az utóbbi évtizedben egyre nagyobb mértékben célozták meg a reálszférát. Ennek megfelelően az összes lakossági vagyonállományon belül az ingatlanok 5.925 Mrd eurós értéke 62,2%-ot képvisel (2000-ben ez az arány még csak 58% volt), míg a pénzügyi vagyon 37,8%-os súllyal szerepel.⁸⁹

A mérleg másik serpenyőjére tekintve megállapíthatjuk: a *pénzügyi passzívumok* Olaszországban 887 Mrd eurós összegével (amely a lakossági bruttó vagyonállomány mindössze 9,3%-a, ráadásul 1995 és 2010 között csak kis mértékben, 3,6 százalékponttal nőtt) a családok rendelkezésre álló jövedelmének 65%-át⁹⁰ teszik ki. Az olasz lakossági szféra komoly előnye, hogy mindössze a családok alacsony és a gazdasági válság kezdete óta tovább csökkenő része (2008-ban 26,5, 2010-ben már csak 24,1%-a) rendelkezik bármiféle adóssággal.⁹¹

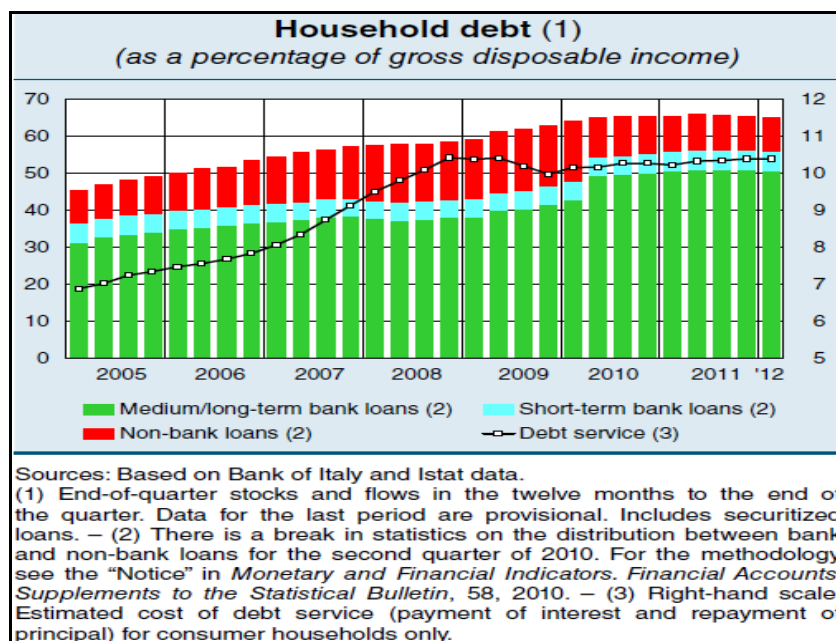
Figyelemre méltó ugyanakkor az a jelenség, hogy 2004-től 2009-ig (vagyis lényegében a gazdasági válság előtt) a pénzügyi adósságok rendelkezésre álló jövedelemhez viszonyított aránya 21%-kal emelkedett (7 százalékponttal gyorsabban, mint az eurózónában).

⁸⁹ Bankitalia (2011e), 164. o.

⁹⁰ Bankitalia (2012d), 122. o.

⁹¹ Bankitalia (2012b), 16. o.

29. ábra: A háztartások adósságállománya



Forrás: Bankitalia (2012f), 22. o.

Nemzetközi összevetésben a háztartások pénzügyi adósságának értéke ettől függetlenül még mindig az egyik legalacsonyabb: az eurózónában ez az arány átlagosan 100% (ez egyben Németország adata is), az angolszász országokban bőven 120% fölötti. Különösen figyelemre méltó, hogy a pénzügyi passzívumokon belül Olaszországban kifejezetten alacsony a lakásvásárlási célú lakossági hitelek aránya (41%), amely – az ingatlanárak stabilitása mellett⁹² – minimálisra csökkenti a pl. Spanyolországban tapasztalt „ingatlanpiaci buborékok” kialakulásának esélyét.

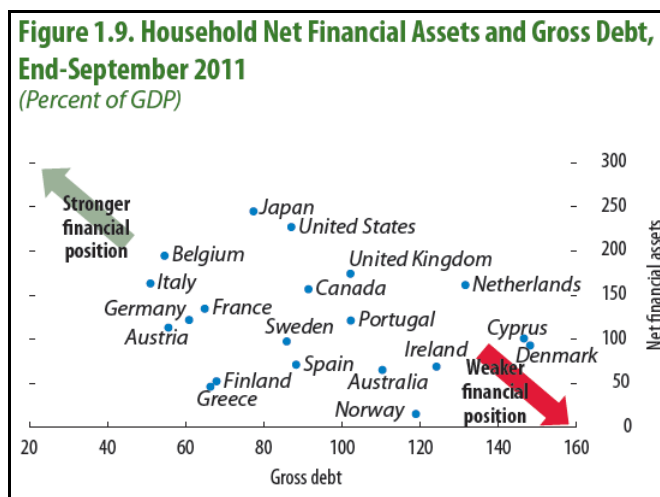
Érdemes itt hozzátenni, hogy a gazdasági válság miatt a 2008-2011. közötti időszakban éves átlagban mintegy 9,1%-kal csökkent az új lakáshitelek száma, míg az azt megelőző három évben évi 8,5%-os növekedést produkált e téren az olasz bankszektor.⁹³

A lakosság vagyón- és adósságállományának összevetése alapján levonhatjuk azt a – többek közt az IMF kutatásaiban is szereplő – következtetést, hogy az olasz családok pénzügyi helyzete globális összehasonlításban is a legstabilabbak között van (ld. az alábbi ábrát).

⁹² Az olasz ingatlanpiacon a gazdasági válság eddigi éveit, 2007 és 2011 között összesítve mindössze 5,3%-os átlagos reálérték-csökkenést tapasztalhattunk. Forrás: Bankitalia (2012d), 61. o.

⁹³ Felici – Manzoli – Pico (2012), 5. o.

30. ábra: Háztartások nettó pénzügyi eszközei és bruttó adóssága (a GDP %-ában)



Forrás: IMF (2012), 13. o.

Mindezt összegezve úgy foglalhatjuk össze, hogy nemzetközi összevetésben az olasz lakossági szféra kis része és csak meglehetősen szerény mértékben eladósodott, nagy vagyonállománnyal rendelkezik és passzívumai között is korlátozott arányt képviselnek a lakáshitelek.

A pusztán számokon túlmutató jelentősége az olasz lakosság nagyon kedvező vagyoni helyzetének az, hogy a háztartások nettó vagyonállománya az államadósságot négy és félszeresen kompenzálja.

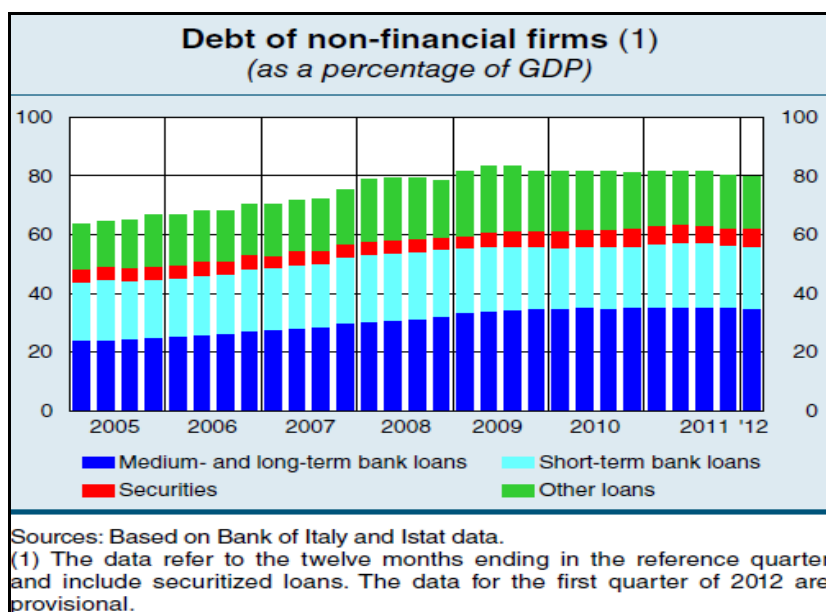
Mielőtt ebből messzemenő következtetéseket vonnánk le, érdemes figyelembe venni egy adatot. Érdekes eredményre jutunk ugyanis, ha a háztartások nettó vagyonállományának alakulását összevetjük az olasz államadósság növekedési ütemével. Ha az 1965-től 2010-ig tartó időszakot vizsgálva előbbi értékéből levonjuk az államadósságot, akkor éves átlagban 4%-os vagyonállomány-növekedésről beszélhetünk, míg az államadósság figyelembe vételével a bővülési ütem 4,3% volt.⁹⁴

Azaz, a vagyonállomány növekedését csak marginális mértékben (évi +0,3%-kal) „segítette” az elmúlt évtizedekben az államadósság növekedése – ily módon egy esetleges masszívabb, az államadósság csökkentését szolgáló vagyonadó bevezetésének erkölcsi megalapozottsága meglehetősen kétséges lenne.

⁹⁴ D'Alessio (2012), 7. o.

Ha a háztartásokon kívül a **vállalati szféra** pénzügyi helyzetét is nagyító alá helyezzük, láthatjuk, hogy ez utóbbi eladósodottsági szintje már a 2010-es (a GDP arányában kifejezett) 85,3%-os értékkel is mintegy húsz százalékponttal alatta maradt az eurózána átlagának, 2011-ben – részben a banki hitelezési hajlandóság csökkenésének is betudhatóan – ez az arány 79%-ra csökkent. Görögországot leszámítva a periféria-államok mindegyike ennél lényegesen kedvezőtlenebb adatot tud felmutatni. Mindemellett a vállalati szféra tőkeáttételi mutatója is enyhe csökkenést mutat, a 48%-os érték 4 százalékponttal haladja meg az eurózána átlagát.⁹⁵

31. ábra: Nem pénzügyi vállalkozások adósságállománya és összetétele



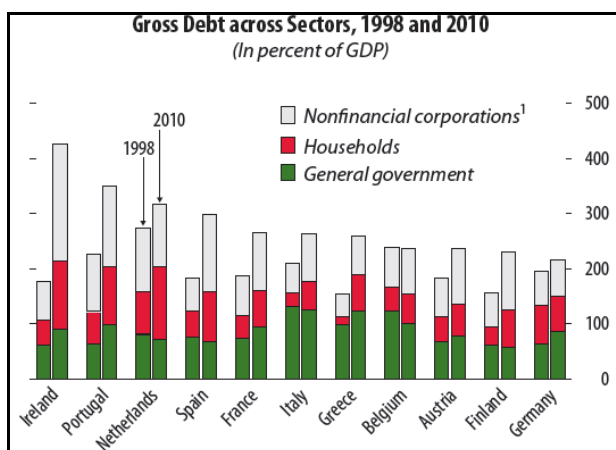
Forrás: Bankitalia (2012f), 21. o.

A háztartások és a nem pénzügyi vállalatok adósságát egészben tekintve megállapítható: Olaszországban a magánszféra adóssága nemzetközi összehasonlításban a legalacsonyabbak között van.

Az államadósság ezen, a magánadósság alacsony volta miatti „kompenzációja” eredményeképpen a nemzetgazdaság pénzügyi szférán kívüli szereplőinek (állam, háztartások, nem pénzügyi vállalatok) összesített adóssága terén a G-7-ek között Olaszországnál csak Németország rendelkezik kedvezőbb mutatóval.

⁹⁵ Bankitalia (2012b), 24-25. o.

32. ábra: A kormányzat, a háztartások és a nem pénzügyi vállalkozások adósságállománya (a GDP arányában)



Forrás: IMF (2012), 12. o.

Amennyiben vizsgálódásunkat kiterjesztjük a **pénzügyi világ** szereplőire, akkor megállapíthatjuk, hogy Olaszország e vonatkozásban sincs veszélyzónában: a pénzügyi szektor bruttó adóssága (a GDP 97%-a) jóval alacsonyabb az euróövezet átlagánál (142%), de a spanyol, belga, francia, és különösképpen az ír adatnál is.⁹⁶

Ugyanez igaz az olasz bankok tőkeáttételi mutatójára, amely – 21,5-es átlaggal,⁹⁷ az európai 27,5-es értékkel szemben – már 2010-ben is a legalacsonyabbak között volt.⁹⁸

Ez az arány a core tier 1 tőke vonatkozásában az 5 legnagyobb olasz bankcsoport esetében átlagban 19-es értéket vett fel 2011 végén, az euróövezet nagyobb bankjainak 33-as mutatójával szemben.⁹⁹ Mindez bizonyítja, hogy az olasz bankszektor befektetési-hitelezési gyakorlata inkább konzervatív volt, tartózkodva a kockázatosabb derivatív eszközöktől, amely a jelenlegi gazdasági-pénzügyi világválság során inkább előnyt jelentett, mint hátrányt.

Az olasz bankszféra stabil helyzetét bizonyítja az a tény is, hogy az EU által lebonyolított 2011. júliusi banki stressz-tesztet¹⁰⁰ az összes hazai pénzügyi intézmény eredményesen kiállta.

Mindamellet, az olasz bankok a 2011-es piaci turbulenciáknak is sikeresen látszanak ellenállni, ugyanakkor a vártól nagyobb gazdasági visszaesés és a forrásgyűjtési

⁹⁶ IMF (2012), 7. o.

⁹⁷ Banche italiane virtuose sulla leva. Il Sole 24 Ore, 2011.08.12.

⁹⁸ Ecco i debiti sovrani che spaventano l'Fmi. Il Sole 24 Ore, 2011.04.17.

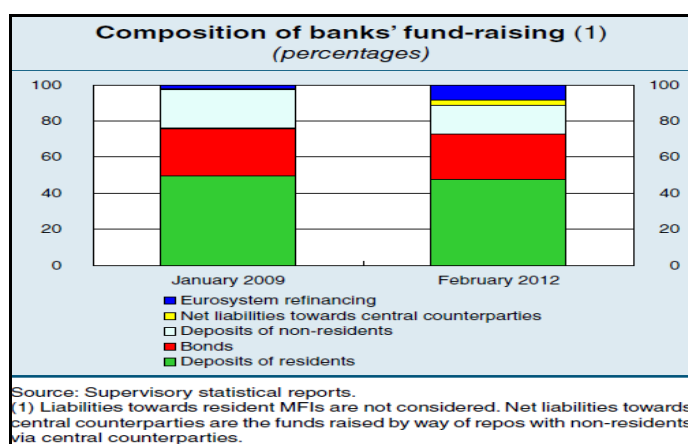
⁹⁹ Bankitalia (2011b), 36. o.

¹⁰⁰ Amelynek hitelességét a 2011. őszi események, pl. a Dexia megmentésének szükségessége okán részben megkérdőjelezték.

nehézségek miatt kénytelenek voltak visszafogni hitelezési gyakorlatukat. A vállalati hitelek között a nem teljesítők aránya 2011-ben 3%-ra emelkedett, amely a gazdasági válság kezdete óta a legmagasabb arány – ez a mutató a jövőben is kulcsfontosságú tényezője lesz a bankok hitelezési hajlandóságának.¹⁰¹

A gazdasági válság nyilvánvalóan visszahatott az olasz bankok nemzetközi összevetésben eleve mérsékelt jövedelmezőségére is: a tőkearányos nyereség (ROE) az öt legnagyobb bankcsoport esetében 1,8%-ra (2010-hez képest 2%-kal) esett vissza. Ugyanígy a recesszió nyomán beszűkült forrásgyűjtési nehézségek miatt az olasz bankrendszer különösképpen emelni volt kénytelen az Eurórendszerből származó finanszírozás arányát (ld. az alábbi ábrán). A gazdasági visszaesés elhúzódása, és különösképpen a magas olasz állampapírhozamokból adódó, a forrásgyűjtésben kifejezetten az olasz bankokat sújtó országhozzáadási felár fennmaradása hosszabb távon nem kis kockázatot jelentenek az olasz bankszektor jövedelmezőségére, illetve tágabb értelemben vett stabilitására.

33. ábra: Olasz bankok forrásgyűjtése eredet szerint (%)



Forrás: Bankitalia (2012a), 28. o.

Kedvező fejleményként értékelhető, hogy a 2011 tavaszán végrehajtott tőkeemeléseknek köszönhetően a legnagyobb olasz bankcsoportok stabilitása tovább emelkedett (június végére az átlagos core tier 1 mutató 8,6%-ra emelkedett a 2010 végi 7,4%-ról).¹⁰² Az EBA 2011 őszi döntésének megfelelően az olasz bankok további tőkeemeléseket hajtottak végre 2012 tavaszán, amelynek eredményeképpen az átlagos

¹⁰¹ Bankitalia (2011b), 35. o.

¹⁰² Bankitalia (2011b), 34. o.

core tier 1 mutató 10,1%-ra emelkedett, „túlteljesítve” a 9%-ban meghatározott követelményt.

Ugyancsak a bankszektornál maradv, nem mellékes veszélyforrást jelent az egyes tagállamok számára az eurózóna periféria-államai felé meglévő banki kitettség mértéke. Ahogy ugyanis azt a görög, különösen pedig a spanyol és az ír példa is bizonyítja, az európai adósságválság során ez nem kis kockázatot jelentette a banki adósságok államivá alakulására.

E vonatkozásban az olasz hitelintézetek helyzete kifejezetten kedvező: 2011 végén a teljes olasz bankrendszer eurózóna felé meglévő kintlévőségein belül Görögország, Portugália, Spanyolország és Írország összesítve csak 1,6%-os súllyal szerepelt, ráadásul ezen belül is az állampapírok részaránya elhanyagolható, a teljes összeg tizedét jelenti.¹⁰³ (Az olasz bankrendszer összesített kitettségéről ld. az alábbi ábrát.)

2. táblázat: Olasz bankcsoportok kitettsége az eurózóna egyes országai felé

Exposures of Italian groups and banks to residents of euro-area countries by sector of counterparty (1) (billions of euros at 31 December 2011)						
	Public sector	Banks	Financial companies	Households and non-financial firms	Total	As a percentage of the total exposures reported to the BIS (2)
Italy	272.0	122.8	99.1	1,516.3	2,010.1	78.9 (3)
Germany	37.7	39.2	10.5	94.2	181.6	14.4
Austria	11.1	9.3	1.8	55.8	78.1	39.4
France	1.8	19.9	4.3	7.4	33.4	3.8
Spain	4.7	4.3	4.3	8.3	21.6	4.3
Luxembourg	0.4	5.3	9.4	4.1	19.2	5.2
Netherlands	0.1	4.1	5.9	6.0	16.1	2.7
Ireland	0.4	3.2	8.1	0.4	12.1	3.8
Portugal	0.4	1.1	0.3	0.8	2.5	1.8
Greece	0.6	0.1	0.1	0.9	1.7	2.0
Other (4)	4.2	2.2	1.2	17.5	25.1	3.8
Total	333.4	211.4	144.9	1,711.7	2,401.4	

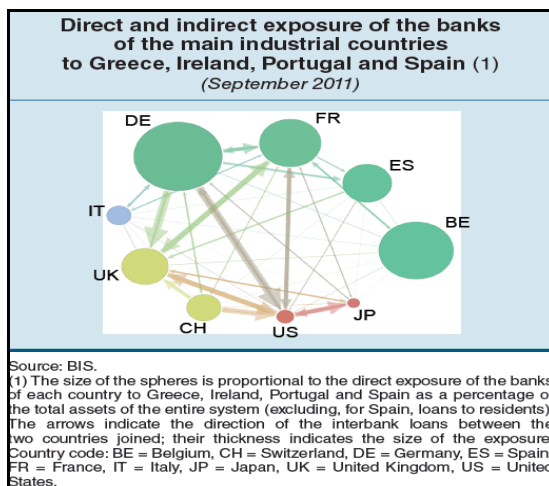
Source: Consolidated supervisory reports for banking groups and individual reports for banks not belonging to a group.
 (1) Exposures to "ultimate borrowers", gross of bad debts and net of writedowns. BancoPosta and CDP are excluded. The data include securities acquired by some groups under structured (or long-term) repo contracts, long-term operations that for the whole of their duration generate a return proportional to the differential between the remuneration of the underlying securities and the financing cost. These transactions (usually backed by specific guarantees in favour of the counterparties of the Italian banks) are of limited overall importance for the purpose of quantifying the exposure to Italian sovereign debt, given their small amount (about €10 billion). – (2) As a percentage of the total foreign exposures to each country in September 2011, reported to the BIS by a large group of international intermediaries. – (3) Exposure of Italian banks to resident clients; the difference with respect to 100 is given by the lending of foreign groups and banks to Italian clients, via establishments in Italy and cross-border transactions. – (4) The item comprises Slovenia, Slovakia, Belgium, Finland, Cyprus and Malta.

Forrás: Bankitalia (2012a), 26. o.

Az összehasonlítás végett fontos megjegyezni, hogy az olasz bankrendszer a PIGS-államok felé meglévő összes bankközi kintlévőség mindössze 4%-ával rendelkezik, ezzel szemben a vizsgált 9 legnagyobb bankrendszer (ld. az alábbi ábrát) átlagos részaránya 11%.

¹⁰³ Bankitalia (2012a), 25. o.

34. ábra: A nagyobb ipari országok bankrendszereinek kitettsége a PIGS-államok felé



Forrás: Bankitalia (2012a), 25. o.

Az egyes nemzetgazdaságok különböző szektorainak pénzügyi helyzetét az alábbi ábra tekinti át. Az adatok alapján kijelenthető, hogy Olaszország makrogazdasági helyzete, kilátásai messze nem indokolják a PIGS-államokkal való azonos platformra sorolást.

3. táblázat: Eladósodottsági mutatók egyes fejlett országokban (2011, a GDP százalékában)

	United States	Japan	United Kingdom	Canada	Euro area	Belgium	France	Germany	Greece	Ireland	Italy	Portugal	Spain
General government debt¹													
Gross	107	236	88	85	90	99	89	79	153	113	123	112	79
Net ²	84	135	84	35	70	84	83	54	n.a.	103	102	111	67
Primary balance	-6.1	-8.9	-5.3	-3.1	-0.5	0.5	-2.2	1.0	-1.0	-4.4	3.0	0.1	-3.6
Household debt³													
Gross	88	74	99	89	70	53	63	59	70	120	51	105	89
Net ⁴	-226	-236	-178	-151	-123	-191	-127	-118	-48	-171	-124	-72	
Nonfinancial corporate debt													
Gross ^{5,6}	87	143	118	53	138	178	152	63	75	244	112	154	196
Debt divided by equity (percent)	82	184	86	45	106	53	85	107	264	84	139	144	149
Financial institutions													
Gross debt ⁷	87	177	742	60	142	124	169	97	33	691	97	63	109
Leverage of domestic banks ⁸	11	23	22	18	23	27	24	28	15	24	19	16	20
Bank claims on public sector ⁹	7	79	8	18	n.a.	23	17	21	29	27	32	19	26
External liabilities													
Gross ^{3,7}	146	66	717	93	191	403	255	219	207	1,717	142	286	221
Net ^{3,7}	16	-52	11	11	14	-64	9	-33	97	93	23	107	93
Government debt held abroad ⁸	30	19	25	17	25	57	56	48	87	66	49	62	28

Sources: Bank for International Settlements (BIS); Bloomberg L.P.; European Union Consolidated Banking Data; U.S. Federal Deposit Insurance Corporation; IMF, International Financial Statistics, Monetary and Financial Statistics, and World Economic Outlook (WEO) databases; BIS-IMF-OCED-World Bank Joint External Debt Hub (JEDH); and IMF staff estimates.
Note: Values in red cells are in the top 25 percent of values for all countries shown for 1990 through 2010 (or longest sample period available); green, bottom 50 percent; yellow, 50th to 75th percentiles. The sample period for bank leverage data starts in 2008.
¹WEO debt projections for 2012.
²Gross debt minus financial assets that are debt instruments.
³Most recent data divided by WEO projection for 2012 GDP.
⁴Calculated with flow of funds data on financial assets and liabilities.
⁵Includes intercompany loans and trade credit, which can differ significantly across countries.
⁶Ratio of tangible assets to tangible common equity.
⁷Calculated from assets and liabilities reported in each country's international investment position; includes data on International Financial Services Centers.
⁸Most recent data from JEDH divided by WEO projection for 2012 GDP. JEDH and WEO debt data are incompatible when one set is at market value and the other is nominal.

Forrás: IMF (2012), 7. o.

1.4. Az adósságprobléma egészének értékelése, kommunikációja

Az olasz államadósság valóban súlyos problémáját viszonylagossá teszi a gazdaság egyéb szereplőinek vagyoni és eladósodottsági helyzete.

Ennek megfelelően igaz ugyan, hogy az államadósság jóval magasabb, mint az eurózána egészének átlaga – és e vonatkozásban Olaszország inkább a periféria-államokkal mutat hasonlóságot, de mindennek megvan a „fedezete”.

Elsősorban a lakosság kiemelkedően magas vagyonállományára kell gondolnunk, amely végső esetben egy esetleges vagyonadó bevezetésével garanciát jelenthet az államháztartás stabilizációjára, az államadósság fenntarthatóságára.

Ezen túlmenően fontos tényező mind a pénzintézetek, mind a magánszféra nemzetközi összevetésben szignifikánsan alacsony eladósodottsági szintje. Ez utóbbi megállapítás nem igaz a PIGS-államokra, vagyis a többi periféria-ország és Olaszország között lényegében ez jelenti a minőségi különbséget.

A nemzetközi fórumokon Olaszország igyekszik kihasználni ezt a nemzetgazdaságára jellemző kettősséget. Mindent megtesz azért, hogy az államadósság – számára kedvezőtlen – mutatója jelentőségét mérsékelje és annak fenntarthatóságát hangsúlyozza. Ebből adódik az a törekvés, hogy bevezesse a köztudatba az összesített, azaz aggregált adósság fogalmát, így relativizálva államadóssága negatív megítélését a gazdaságára jellemző alacsony magánadóssági által.

Az olasz gazdaságdiplomácia másik megfigyelhető törekvése volt annak tudatosítása, hogy bár államadóssága magas, az államháztartást sikerült „kézben tartani” a 2008-ban kezdődő világgazdasági válság ellenére is. E megállapítás helytállóságára kísérel meg választ találni a következő pont.

1.5. Olasz államháztartás és eladósodás az európai adósságválság kezdetén

A 2007-ben kezdődött pénzpiaci megingás, majd 2008-ban a Lehman Brothers csődje által nyilvánvalóvá vált és a reálgazdaságra is kihatással bíró nemzetközi pénzügyi válság Olaszországot sem kímélte.

A recesszióra adott általános nyugat-európai és észak-amerikai reakciók a kormányzatok által végrehajtott bankmentő és gazdaságélénkítő csomagok voltak, melyek magukkal vonták a költségvetési hiány elszabadulását, és a későbbiekben mindebből adódóan természetesen az államadósság is meredek emelkedésnek indult. Kissé leegyszerűsítve a képet azt mondhatjuk, hogy a magánadóssági válság (az USA-ban és egyes európai periféria-államokban „kipukkant” ingatlanpiaci buborékok) átalakult államadóssági válsággá, az állam közbelépése révén a magánszféra adóssága pedig államadóssággá változott át.

A legtöbb államban ennek a folyamatnak a része volt a pénzintézetek csődjétől való félelem miatt kidolgozott gigantikus bankmentő csomagok és a bankszféra feltökésítésére irányuló intézkedések elfogadása. 2007-től 2010-ig összesítve pl. Hollandia a GDP 32, az Egyesült Királyság 13,7, Luxemburg 19,5, Belgium 17,4, Németország 16,5%-át fordította ilyen célra.¹⁰⁴

Az olasz bankok esetében szinte egyedülálló módon – azok konzervatívabb hitelezési gyakorlatának köszönhetően – ilyen nagyszabású állami mentőcsomagra nem volt szükség, a pénzintézetek „kisegítésére” ugyanebben az időszakban mindössze 4 Mrd eurót, vagyis a GDP 0,3%-át fordították.¹⁰⁵

Mindemellett az államháztartás a válság éveiben - a nyugati gazdaságokkal összhangban – átmenetileg letért az egyensúlyi pályáról.

E tény mellett megállapíthatjuk, hogy lehetőségeihez képest az olasz kormány igyekezett fenntartani a fiskális szigort, mely irányvonalat – több alkalommal nem egy miniszterháttal is konfliktusba keveredve – Giulio Tremonti pénzügyminiszter képviselt a legkeményebben.

A felelős költségvetési politikára törekvés a magas államadósság finanszírozási igényeivel, mint fő kockázati tényezővel függ össze. A pénzügypolitika az ország azon alapvető érdekét tartotta szem előtt, hogy ne növekedjen a görög, ír és portugál minta szerinti spekulációs nyomás az olasz államkötvénypiacra.

A gazdasági növekedés beindulására nyilvánvalóan negatív hatással volt ez a törekvés, de megállapítható, hogy Olaszország inkább a kézben tartott költségvetés, mint a deficitből – azaz adósságból – történő GDP-növekedés gyakorlatát alkalmazta a válság éveiben.

Ennek megfelelően a költségvetési hiány 2008-2009 során tapasztalt nagyfokú emelkedése 2010-ben megtört, és az államháztartás európai összehasonlításban viszonylag kedvező helyzetbe került.¹⁰⁶

¹⁰⁴ MEF (2012), 55. o.

¹⁰⁵ MEF (2011a), 63. o.

¹⁰⁶ A piaci spekuláció által jellemzett 2011. az események gyorsasága, illetve az elfogadott kiigazító intézkedések jelentősége miatt külön, részletes elemzést igényel, amely a következő fejezetben szerepel. Ez a pont inkább annak bizonyítására vállalkozik, hogy Olaszországban már a 2011. decemberi kormányváltást megelőzően is alapvetően kiegyensúlyozott költségvetési politikát tapasztalhattunk.

4. táblázat: Főbb költségvetési mutatók (a GDP százalékában)

Main indicators of the general government finances (1) (as a percentage of GDP)										
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Revenue	44.1	44.7	44.3	43.9	45.5	46.5	46.5	47.1	46.6	46.6
Expenditure (2)	47.2	48.4	47.8	48.3	49.0	48.2	49.2	52.5	51.2	50.5
of which: interest payments	5.6	5.1	4.7	4.6	4.6	5.0	5.2	4.7	4.6	4.9
Primary surplus	2.5	1.5	1.2	0.2	1.2	3.4	2.5	-0.8	0.0	1.0
Net borrowing	3.1	3.6	3.5	4.4	3.4	1.6	2.7	5.4	4.6	3.9
Borrowing requirement net of privatization receipts	3.0	4.2	4.2	5.3	4.0	2.0	3.1	5.7	4.3	4.1
Debt	105.1	103.9	103.4	105.4	106.1	103.1	105.7	116.0	118.6	120.1

Source: Based on Istat data for the general government consolidated accounts items.
(1) Rounding may cause discrepancies. – (2) The proceeds of sales of public assets are recorded as a deduction from this item.

Forrás: Bankitalia (2012d), 103. o.

A fiskális politika alapvetően a 2008-ban elfogadott hároméves költségvetési program szerint alakult, de a görög államadósságot érintő piaci turbulenciák mellett a kormány 2010 májusára hozta előrébb a 2011-2013-ra vonatkozó kiigazító csomag elfogadását. (Ez a csomag 2011-re 12 – a GDP 0,8%-a -, 2012-re és 2013-ra egyaránt 25 Mrd eurós – a GDP 1,5%-a – nagyságrendű, elsősorban a kiadások és az adóelkerülés mérséklésére vonatkozó intézkedéseket tartalmazott.)¹⁰⁷

A gazdasági visszaesésnek köszönhetően a költségvetés bevételei 2009-ben 2,2%-kal (16 Mrd euró) csökkentek, míg 2010-ben enyhe, 0,9%-os (6,6 Mrd euró) emelkedésre került sor, elérve a GDP 46,6%-át, amely 2011-ben stabilan maradt.

5. táblázat: A központi kormányzat bevételei (a GDP százalékában)

General government revenue (1) (as a percentage of GDP)										
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Direct taxes	13.8	13.3	13.3	13.2	14.3	15.0	15.2	14.7	14.6	14.3
Indirect taxes	14.2	13.9	14.0	14.1	14.8	14.6	13.7	13.6	14.0	14.1
Capital taxes	0.2	1.3	0.6	0.1	0.0	0.0	0.0	0.8	0.2	0.4
Tax revenue	28.2	28.6	27.8	27.5	29.1	29.6	28.9	29.1	28.8	28.8
Social security contributions	12.2	12.5	12.6	12.6	12.6	13.1	13.7	14.0	13.7	13.7
Tax revenue and social security contributions	40.5	41.0	40.4	40.1	41.7	42.7	42.6	43.0	42.6	42.5
Other current revenue	3.5	3.4	3.6	3.5	3.6	3.5	3.6	3.8	3.8	3.9
Other capital revenue	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
Total revenue	44.1	44.7	44.3	43.9	45.5	46.5	46.5	47.1	46.6	46.6

Source: Based on Istat data.
(1) Rounding may cause discrepancies.

Forrás: Bankitalia (2012d), 104. o.

¹⁰⁷ Bankitalia (2011e), 157. o.

A kormányzati kiadások ezzel szemben 2008-ban 1, 2009-ben pedig 3 százalékponttal nőttek, vagyis a számok is alátámasztják, azt az állítást, hogy Olaszországban nem „szaladtak el” a kiadások olyan mértékben, ami a költségvetési hiány fenntarthatatlanságát okozta volna. 2010-ben ráadásul a második világháborút követő időszakban első ízben csökkentek nominálisan is (0,5%-kal, a GDP 46,6%-ára) a kormányzat elsődleges kiadásai, majd ez az arány 2011-re további 1 százalékponttal mérséklődött.

6. táblázat: A központi kormányzat kiadásai (a GDP százalékában)

General government expenditure (1) (as a percentage of GDP)										
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Compensation of employees	10.6	10.8	10.7	10.9	10.9	10.6	10.8	11.3	11.1	10.8
Intermediate consumption	5.1	5.2	5.3	5.4	5.1	5.1	5.4	5.9	5.8	5.8
Market purchases of social benefits in kind	2.6	2.6	2.7	2.8	2.8	2.7	2.7	2.9	2.9	2.8
Social benefits in cash	16.5	16.7	16.8	16.9	16.9	17.0	17.6	19.2	19.2	19.3
Interest payments	5.6	5.1	4.7	4.6	4.6	5.0	5.2	4.7	4.6	4.9
Other current expenditure	3.4	3.6	3.6	3.7	3.6	3.7	3.8	4.2	4.1	3.9
Total current expenditure	43.6	44.0	43.9	44.2	44.0	44.1	45.4	48.1	47.7	47.5
of which: current expenditure net of interest payments	38.1	38.9	39.1	39.6	39.3	39.1	40.3	43.5	43.2	42.6
Gross fixed investment (2)	1.7	2.5	2.4	2.4	2.4	2.3	2.2	2.5	2.1	2.0
Other capital expenditure	1.9	1.9	1.5	1.7	2.7	1.7	1.5	1.9	1.4	1.0
Total capital expenditure (2)	3.6	4.3	3.9	4.1	5.0	4.0	3.8	4.4	3.5	3.0
Total expenditure (2)	47.2	48.4	47.8	48.3	49.0	48.2	49.2	52.5	51.2	50.5
of which: expenditure net of interest payments (2)	41.7	43.2	43.1	43.7	44.3	43.2	44.0	47.9	46.6	45.6

Source: Based on Istat data.

(1) Rounding may cause discrepancies. – (2) The proceeds of sales of public assets are recorded as a deduction from this item.

Forrás: Bankitalia (2012d), 105. o.

A gazdasági válság első éveiben tehát a költségvetési hiány megugrásának betudhatóan a **nettó eladósodás** komoly emelkedésnek indult (a 2007-es 25 Mrd eurós szintjéről 2008-ban 43, 2009-ben 83 Mrd-ra), de 2010-től fokozatosan csökkent. Ebből adódóan a GDP-arányos államadósság is kezdetben nagymértékben, a 2007-es 103,6%-ról 2008-ban 106,3, 2009-re 116,1%-ra, majd 2010-ben és 2011-ben már kisebb ütemben 119%-ra, majd 120,1%-ra emelkedett.

7. táblázat: A központi kormányzat egyenlegei és az államadósság alakulása

General government balances and debt (millions of euros)					
	2007	2008	2009	2010	2011
Net borrowing	25,273	42,700	82,746	71,457	62,363
Total borrowing requirement	26,810	48,257	85,893	67,217	63,238
Borrowing requirement net of privatization receipts (1)	30,310	48,276	86,691	67,226	64,798
Debt	1,602,105	1,665,705	1,762,723	1,842,136	1,897,875
<i>Memorandum items:</i>					
Treasury deposits at the Bank of Italy	9,721	20,333	31,731	43,249	24,255
Loans to EMU member states	–	–	–	3,909	13,118
Average residual maturity of the debt (in years)	7.2	7.6	7.7	7.8	7.6

Source: For net borrowing, Istat.

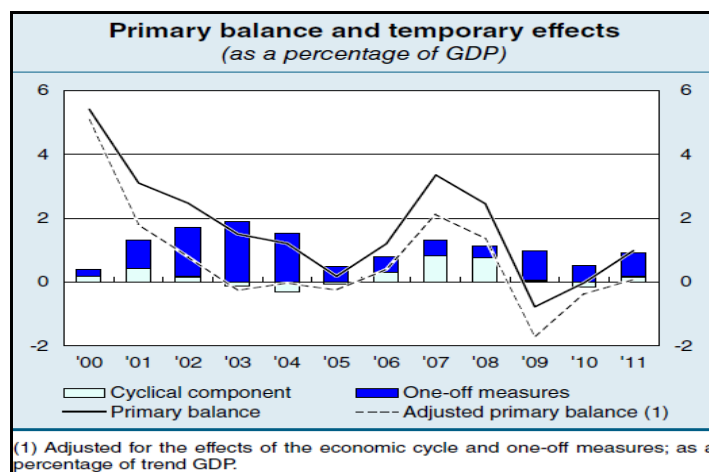
(1) The privatization receipts are those of central government.

Forrás: Bankitalia (2012d), 107. o.

Az államadósság finanszírozási igénye ezzel párhuzamosan a 2007-es 27 Mrd-ról 2008-ban 48, majd 2009-ben 86 Mrd euróra (a GDP 5,4%-a) nőtt. E tekintetben ugyanakkor már 2010-ben mutatkoztak a stabilizáció jelei, amikor is az adósságszolgálat csaknem 20 Mrd-dal, 67 Mrd euróra (a GDP 4,6%-a) mérséklődött, majd ez a folyamat 2011-ben is érvényesült.

2010-re – a GDP-nek az államadósság kamatterheire fordított 4,6%-os részétől eltekintve – lényegében költségvetési egyensúly alakult ki, ami európai összevetésben kiemelkedő eredmény.

35. ábra: Az elsődleges költségvetési egyenleg alakulása (a GDP százalékában)



Forrás: Bankitalia (2012d), 103. o.

Az euróövezet egészében a nettó eladásodás ugyancsak érdemben emelkedett ebben az időszakban, a 2007-es 0,7%-kal szemben 2009-re a GDP 6,3%-ával „tetőzött”, majd 2010-ben 6%-ra mérséklődött.

Az eurózóna egészének államadóssága ugyancsak emelkedett a gazdasági-pénzügyi válság éveiben, a 2009-es 79,3, majd a 2010-es 85,4%-s GDP-arányos szintig.

Bár az olasz államadósság összességében ezt a szintet mintegy 35 százalékponttal meghaladja, fontos kiemelni, hogy míg az eurózóna átlaga tovább növekszik (2012-ben meg fogja közelíteni a 89%-ot), addig Olaszországban 2012 után már az államadósság GDP-arányos szintjének csökkenése várható.

8. táblázat: A központi kormányzat nettó eladósodása és adósságállománya (a GDP százalékában)

General government net borrowing and debt (as a percentage of GDP)								
	Net borrowing				Debt			
	2010	2011	2012 (1)	2013 (1)	2010	2011	2012 (1) (2)	2013 (1) (2)
Austria	4.5	2.6	3.0	1.9	71.9	72.2	74.2	74.3
Belgium	3.8	3.7	3.0	3.3	96.0	98.0	100.5	100.8
Cyprus	5.3	6.3	3.4	2.5	61.5	71.6	76.5	78.1
Estonia	-0.2	-1.0	2.4	1.3	6.7	6.0	10.4	11.7
Finland	2.5	0.5	0.7	0.4	48.4	48.6	50.5	51.7
France	7.1	5.2	4.5	4.2	82.3	85.8	90.5	92.5
Germany	4.3	1.0	0.9	0.7	83.0	81.2	82.2	80.7
Greece	10.3	9.1	7.3	8.4	145.0	165.3	160.6	168.0
Ireland	31.2	13.1	8.3	7.5	92.5	108.2	116.1	120.2
Italy	4.6	3.9	2.0	1.1	118.6	120.1	123.5	121.8
Luxembourg	0.9	0.6	1.8	2.2	19.1	18.2	20.3	21.6
Malta	3.7	2.7	2.6	2.9	69.4	72.0	74.8	75.2
Netherlands	5.1	4.7	4.4	4.6	62.9	65.2	70.1	73.0
Portugal	9.8	4.2	4.7	3.1	93.3	107.8	113.9	117.1
Slovakia	7.7	4.8	4.7	4.9	41.1	43.3	49.7	53.5
Slovenia	6.0	6.4	4.3	3.8	38.8	47.6	54.7	58.1
Spain	9.3	8.5	6.4	6.3	61.2	68.5	80.9	87.0
Euro area	6.2	4.1	3.2	2.9	85.6	88.0	91.8	92.6

Source: European Commission, *Spring Forecast*, May 2012.

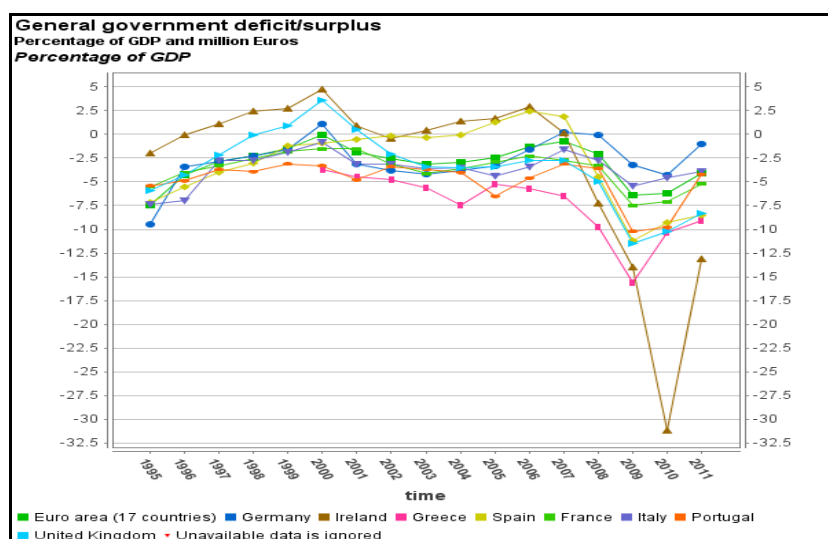
(1) Forecasts. – (2) In accordance with Eurostat's decision of 27 January 2012, the projected debt of each country includes its share of loans granted by the EFSF, bilateral loans to other EU countries and their share in the capital of the ESM.

Bankitalia (2012d), 39. o.

A GDP-arányos **költségvetési hiány** tekintetében leszögezendő, hogy Olaszországban ez az adat ugyan 2008-ban enyhén (2,7%) meghaladta az eurózóna átlagát (2%), de mind 2009-ben (5,4%), mind 2010-ben (4,6%), mind 2011-ben (3,9%, az átlagos 4,1%-kal szemben) alulmúlta azt.

Különösen érdekes a kép, ha a költségvetési hiány alakulását a PIGS-államokéval vetjük össze, ugyanis ez esetben is láthatjuk, hogy Olaszország költségvetési politikáját jóval nagyobb kontroll alatt sikerült tartani. Portugáliában és Spanyolországban az olasz szinthez viszonyítva rendre kétszeres, Görögországban csaknem háromszoros, Írországban 2008-ban és 2009-ben csaknem háromszoros, 2010-ben pedig hétszeres arányról beszélhetünk.

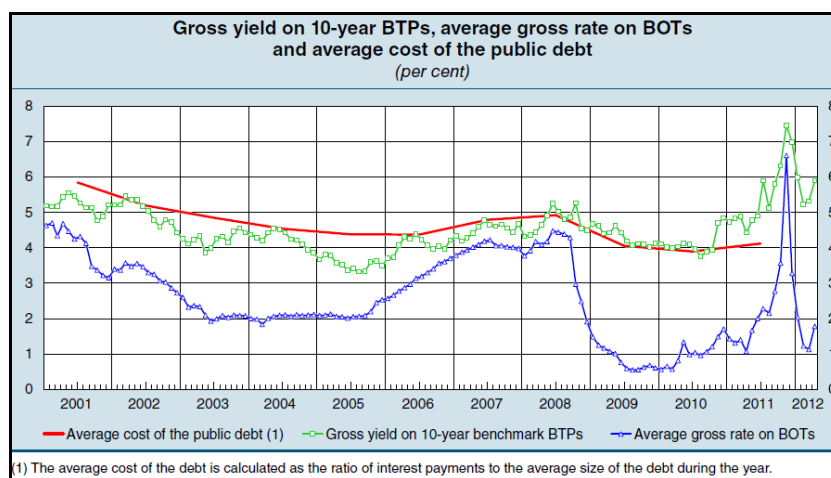
36. ábra: Egyes EU-tagállamok költségvetési hiánya (a GDP százalékában)



Forrás: Eurostat, letöltés: 2012.07.18.

Az olasz államháztartás számára e helyen mindenképpen megemlíthető előnyt jelentett az euró bevezetését követően tapasztalt refinanszírozási kamatláb-csökkenés. Ez tette lehetővé, hogy az államadósság nagyfokú emelkedése ellenére – az olasz államkötvények hozamának mérséklődése által – a GDP-arányos adósságszolgálat nem indult robbanásszerű emelkedésnek.

37. ábra: Tíz- (BTp) és egyéves (BOT) államkötvények hozamszintje (%) és az államadósság átlagos finanszírozási igénye (a GDP százalékában)



Bankitalia (2012d), 106. o.

2. A gyenge gazdasági növekedés problémája

2.1. Általános áttekintés

Az államadósság magas szintje önmagában nem indokolna egy olyan mértékű piaci nyomást Olaszországgal szemben, mint amelyet 2011 második felében tapasztaltunk. A pénzpiaci szereplők aggodalma az olasz gazdasági növekedési teljesítmény és kilátások negatívumai felé fordulnak, vagyis attól tartanak, hogy a GDP-növekedés beindítása nélkül Olaszország hosszú távon nem lesz képes törleszteni adósságait.

A második világháborút követő tízéves újjáépítési időszak, majd az 1955-1963 közötti „gazdasági csoda” éveit jellemző magas növekedési mutatók után egyre kisebb GDP-bővülést tapasztalunk.

Az 1960-as évtizedben még ezzel együtt is kedvező, éves átlagban 6% körüli gazdasági növekedés jellemzi Olaszországot.

Az 1970-es években – az olajválságok, a líra leértékelődése, a magas infláció és a társadalmi elégedetlenségi hullámok körülményei között – a korábbi időszakhoz képest jóval szerényebb, mintegy 3,8%-os éves átlagnövekedéseket tapasztalunk. Ez annak fényében különösen problematikus helyzet volt, hogy az évtized második felében lényegesen emelkedett az államadósság kamatterhe, 1978-ban elérve a GDP 5%-át.

Az 1980-as évtizedben a GDP-növekedési ütem tovább mérséklődött, immár csak átlag 2,4%-os éves értékekkel.

Az igazi lemaradás az 1990-es években kezdődött, amikor is évi átlag 1,6%-kal növekedett a gazdaság, majd a 2000-es években már csak 0,4%-os bővülést tapasztalhattunk.

Az 1990-es évek közepétől kezdve Olaszország növekedésbeli lemaradása az eurózóna átlagától 1 százalékpont volt (Németországgal szemben 0,5, Franciaországgal szemben 0,8, Spanyolországéhoz képest 1,8%).¹⁰⁸

Ugyancsak az 1990-es évek közepéig az egy lakosra eső GDP Olaszországban meghaladta az eurózóna átlagát, majd 2003-tól kezdve rendre alulmúlja azt.

2010-ben az olasz egy főre jutó GDP 6,9%-kal volt alacsonyabb a franciánál, 7,7%-kal az eurózóna átlagánál, és 17,1%-kal a németnél.

Hangsúlyozandó, hogy részben pontosan az államadósság magas szintje és ezáltal a költségvetésből kamattörlesztésre fordított összegek nagyságrendje által behatárolt forráshiány az, ami igencsak leszűkíti az olasz politikai vezetés mozgásterét a gazdaság stimulálásában pl. infrastruktúra, K+F, stb. beruházások révén. Ily módon a magas államadósság és az alacsony GDP-növekedés között Olaszországban különösen nagy az összefüggés, és eddig nem sikerült „kitörési utat” találni ebből a dilemmából, azaz a magas államadósság terheinek mérséklése mellett az európai átlagot legalábbis megközelítő gazdasági növekedést produkálni.

Ezt a folyamatot erősíti az 1990-es évek óta érvényben lévő német típusú, a stabilitási szempont dominanciáját feltételező gazdasági paradigma is, mely először az euróövezethez való csatlakozás, majd a Stabilitási és Növekedési Paktum előírásainak betartása érdekében szigorú költségvetési politikát, a kiadások féken tartását tette

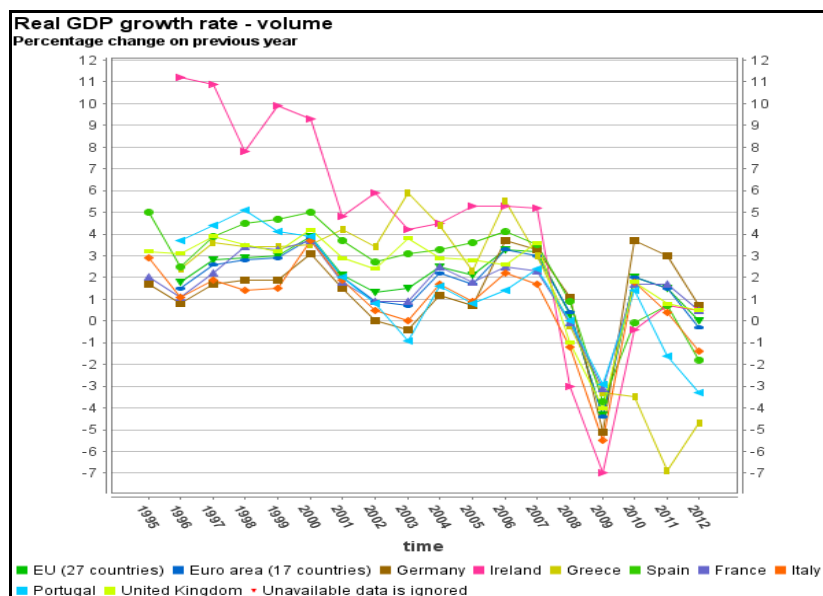
¹⁰⁸ MEF (2012), 6. o.

szükségessé. Ennek megfelelően az 1990-es évektől kezdve Olaszország növekedési mutatói rendre az európai átlag alattiak. Lényegében megtört a korábbi évtizedekben tapasztalt felzárkózási folyamat, és egyre nyilvánvalóbbá válik az ország lemaradása a fő európai partnerekhez képest.

Természetesen nem arról van szó, hogy a Gazdasági és Monetáris Unió lenne az alacsony olasz gazdasági növekedés oka, hanem arról, hogy – megfosztva az önálló monetáris politika, a líra leértékelésének eszközétől – fokozódik az ország versenyképességének romlása, amely folyamat megfordítására egyelőre nem sikerült megtalálni a belső erőforrásokat.

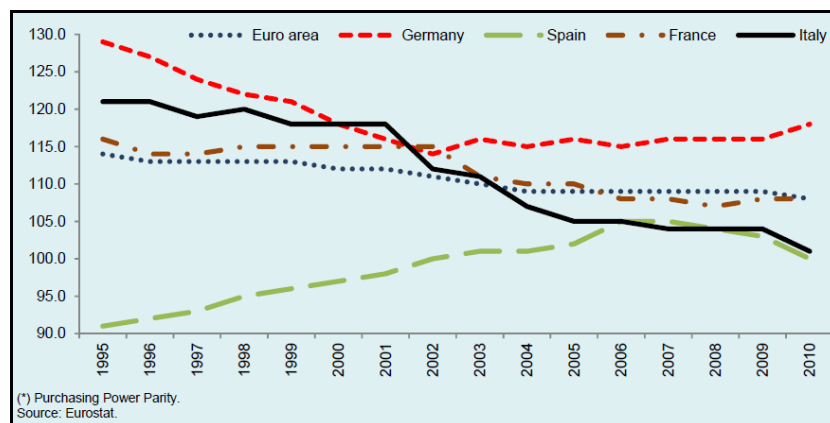
Mint az alábbi ábrákon is látható, Olaszországot már a 2008-ban kezdődött világgazdasági válság előtt is az európai átlagot messze (rendre egy-másfél százalékponttal) alulmúló növekedési adatok jellemezték, majd a visszaesés is komolyabb volt az évtized utolsó éveiben. A vásárlóerő-paritáson számított egy főre eső GDP 2000-ben még 17%-kal meghaladta a Huszonhetek átlagát, 2010-re már az uniós átlaggal megegyező értéket mutatott (az eurózóna 2000-es 112, illetve 2010-es 108%-ával szemben).

38. ábra: Reál GDP-növekedés az EU-ban



Forrás: Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>), letöltés: 2012.07.18.

39. ábra: Egy lakosra jutó, vásárlóerő-paritáson számolt GDP (EU-27=100%)

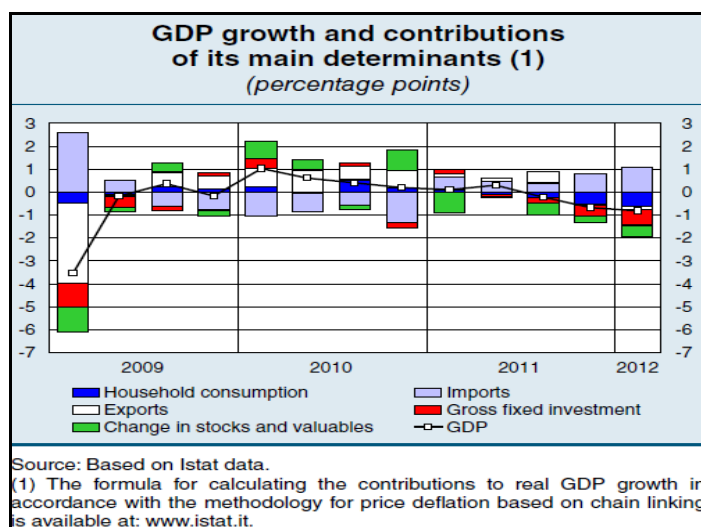


Forrás: MEF (2012), 7. o.

Még szembetűnőbbé válik Olaszország lemaradása, ha összehasonlítjuk Franciaország teljesítményével: míg ez utóbbiban 2000-hez képest 2011-ben – nominálisan - 12%-kal volt magasabb a bruttó hazai össztermék, Itáliában csak 3%-kal.¹⁰⁹ Nem véletlenül van konszenzus abban vezető olasz gazdasági szakemberek között, hogy a 2000-es évek első évtizedét Olaszország „elvesztegette”. A mélypontot 2009-ben érte el Olaszország 5,2%-os GDP-visszaeséssel (az európai átlag 4,2% volt). A 2008-2009-es válságban összességében a GDP 7%-át veszítette el, és ebből 2009 nyara óta 2011-ig ebből csak 2%-ot sikerült „visszaszerezni”.

A GDP alakulásának összetevőiről, illetve ezek változásáról az alábbi ábra ad képet.

40. ábra: A GDP-növekedés és annak összetevői

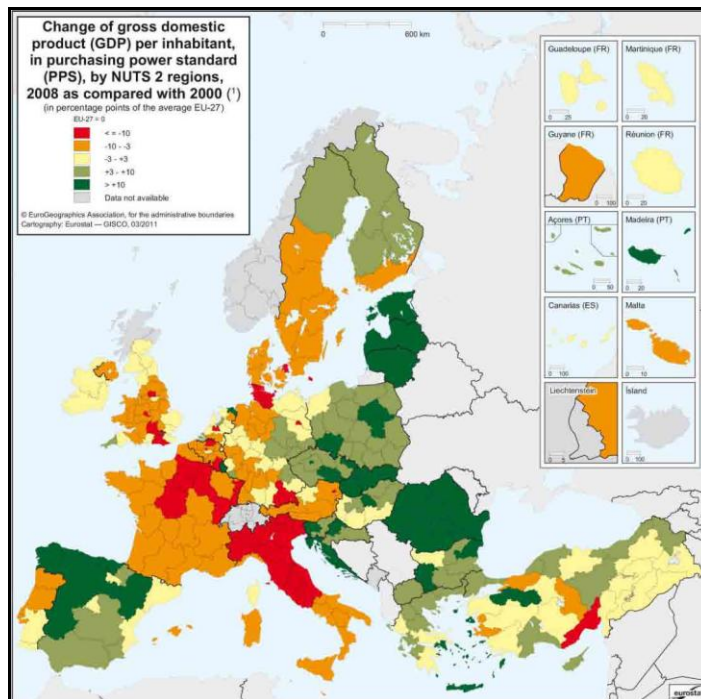


Bankitalia (2012f), 18. o.

¹⁰⁹ *I 10 anni persi della crescita italiana*. Il Sole 24 Ore, 2011.06.01., 2. o.

Olaszország európai partnerektől való, különösen az elmúlt évtizedben jelentős lemaradását a legszembetűnőbben talán az egy főre eső, vásárlóerő-paritáson mért GDP dinamikájával lehet szemléltetni. Az alábbi ábrából kiderül, hogy e téren egyenesen komoly relatív csökkenést tapasztalhattunk.

41. ábra: Vásárlóerő-paritáson számolt egy főre eső GDP alakulása (2000-2008)



Forrás: European Commission (2011), 98. o.

A következőkben arra igyekszem választ találni, hogy melyek az olasz gazdasági növekedési potenciál fokozatos gyengülésének okai.

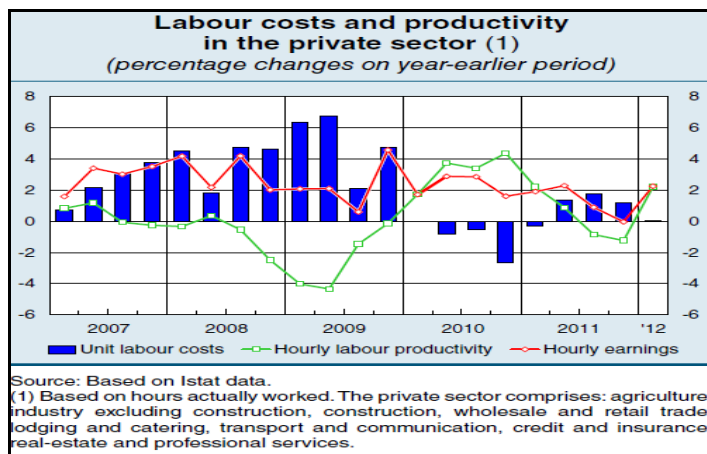
2.2. Munkapiaci helyzet, versenyképesség és a vállalati szféra belső jellemzői

A növekedést gátló tényezők között első helyen emelendő ki a munkaerőpiac rugalmatlansága, amely tetten érhető a munkaerő termelékenységének – európai összehasonlításban – gyenge állapotában is.

1998 és 2007 között a **munka termelékenysége** éves átlagban mindössze 0,1%-kal emelkedett, amely mutató messze elmarad a vezető európai államokétól (Franciaország 1, Németország 1,3, Egyesült Királyság 1,8%). Az adatok alapján ez a legfontosabb tényezője annak a folyamatnak, miszerint Olaszország nemzetközi versenyképessége

folyamatosan romlik, és a közös valuta által megjelenő lehetőségeket sem tudta kihasználni.

42. ábra: A munkaerő költsége és termelékenységének változása



Bankitalia (2012f), 20. o.

A **foglalkoztatottság** szintén jóval elmarad az európai átlagtól, 2011-ben 56,9%-os szinttel, amely a nők (46,5%) esetében még ennél is alacsonyabb. A fiatal korosztály körében Európa-szerte az egyik legmagasabb munkanélküliségi rátát tudhatja magáénak Olaszország (29,1%).

Még megdöbbentőbb eredményeket kapunk, ha a déli országrész adatait vizsgáljuk: itt az átlagos foglalkoztatási szint csak 44%, a nők körében mindössze 30,8% (a fiatalok körében mért 40,4%-os munkanélküliségi ráta mellett).

E ponton kiemelendő ugyanakkor az olasz **munkanélküliségi** arány tekintetében mutatott kevésbé rossz teljesítmény, amely némileg árnyalja a fenti – különösen a fiatalok és a déli országrész esetében – borús képet.

Míg az EU-27-ek átlagában a munkanélküliség 2011-ben 10%-os, addig Olaszországban 8,4%. Még kedvezőbb a kép a tendenciákat tekintve: 2010-ben ugyanez az arány az EU-ban 10,1, addig Olaszországban 8,5% volt – vagyis az európai átlagot messze felülmúló ütemben sikerült csökkenteni a munkanélküliséget – igaz, 2011 végétől a gazdasági recesszió miatt megfordult a trend és a munkanélküliség ismételt emelkedése tapasztalható.¹¹⁰

¹¹⁰ *Le proposte: tra demagogia e temi veri.* Il Sole 24 Ore, 2011.10.18., 8. o.

9. táblázat: Munkaerő-piaci adatok

Labour supply in 2011 (thousands of persons and per cent)						
	Centre and North		South		Italy	
	Thousands of persons (1)	Percentage change 2010-11 (2)	Thousands of persons (1)	Percentage change 2010-11 (2)	Thousands of persons (1)	Percentage change 2010-11 (2)
Labour force	17,881	0.4	7,194	0.5	25,075	0.4
Women	7,731	1.0	2,611	1.5	10,342	1.1
Men	10,151	-0.1	4,582	-0.1	14,733	-0.1
Italians	15,649	-0.6	6,864	-0.1	22,513	-0.5
Foreigners	2,232	8.2	329	13.0	2,562	8.8
Total employment	16,752	0.5	6,216	0.2	22,967	0.4
Women	7,159	1.2	2,189	1.1	9,349	1.2
Men	9,592	-0.1	4,026	-0.2	13,619	-0.1
Italians	14,793	-0.4	5,922	-0.3	20,716	-0.4
Foreigners	1,958	7.7	293	11.1	2,251	8.2
Job seekers	1,130	-1.2	978	2.0	2,108	0.3
Women	572	-1.7	422	3.6	993	0.5
Men	558	-0.8	556	0.9	1,114	0.1
Italians	856	-4.7	942	1.2	1,798	-1.7
Foreigners	274	11.2	36	30.4	310	13.1
Participation rate (ages 15-64)	68.4	..	51.0	0.2	62.2	0.1
Women	59.6	0.2	36.8	0.5	51.5	0.4
Men	77.2	-0.3	65.5	-0.1	73.1	-0.2
Italians	67.9	..	50.5	0.2	61.4	..
Foreigners	72.1	-0.4	63.7	-0.6	70.9	-0.5
Employment rate (ages 15-64)	64.0	..	44.0	0.1	56.9	0.1
Women	55.1	0.3	30.8	0.3	46.5	0.4
Men	72.8	-0.3	57.4	-0.2	67.5	-0.2
Italians	64.1	0.1	43.5	0.1	56.4	0.1
Foreigners	63.2	-0.6	56.7	-1.5	62.3	-0.8
Unemployment rate	6.3	-0.1	13.6	0.2	8.4	..
Women	7.4	-0.2	16.2	0.3	9.6	-0.1
Men	5.5	..	12.1	0.1	7.6	..
Italians	5.5	-0.2	13.7	0.2	8.0	-0.1
Foreigners	12.3	0.3	10.9	1.5	12.1	0.5
Youth unemployment rate (ages 16-24)	23.3	1.2	40.4	1.6	29.1	1.3
Women	26.0	1.9	44.6	4.0	32.0	2.6
Men	21.4	0.7	37.7	..	27.1	0.3
Italians	22.6	1.2	41.3	1.8	29.6	1.4
Foreigners	26.7	1.0	21.4	-0.9	26.1	0.8

Source: Based on Istat, labour force survey.

(1) For rates, per cent. The unemployment rate is the number of job-seekers aged 16-74 as a percentage of the labour force aged 16 and over. Rounding may cause discrepancies in totals. - (2) For rates, changes in percentage points.

Forrás: Bankitalia (2012d), 71. o.

Az euró bevezetését követően – az önálló monetáris politika, vagyis a leértékelés eszköztárától megfosztva – tehát még szembetűnőbbé vált az olasz gazdaság versenyképességének romlása. Mindez a lakosság **vásárlóerejének** csökkenésével is együtt járt: tíz év közös valuta után a csökkenés 7%-ot tett ki (2011-ben az egy főre eső jövedelem 14%-kal haladta meg a 2001-es szintet, míg a fogyasztói árak 21%-kal). Nem véletlen tehát, hogy az olasz átlagpolgár ma nemcsak a német, francia vagy osztrák társával szemben érzi magát „szegényebbnek”, de tíz évvel ezelőtti önmagához képest is.¹¹¹

A **nyugdíjakra** fordított kiadások ugyan magasak (a GDP 14,1%-a az OECD-átlag 7%-kal szemben), de az 1990-es években végrehajtott reformok eredményeképpen stabilizálódtak.

A rendszer jelen állapot szerint kb. 2050-ig további lényeges átalakítások nélkül is fenntartható, a nyugdíjkiadások GDP-arányos szintje változatlan marad.

Mindamellettszükségessé vált a nyugdíjkorhatár hozzáigazítása a várható élettartamhoz. Az alacsony tényleges nyugdíjba vonulási életkor és a magas várható

¹¹¹ *Italiani più poveri dopo dieci anni di moneta unica*. Il Sole 24 Ore, 2011.09.02., 29. o.

élettartam miatt az OECD-tagországok közül ugyanis Olaszországban az egyik legnagyobb a nyugdíjban töltött évek száma (nők esetében 27, férfiaknál 22 év).

A kormány 2010-es, majd 2011. decemberi döntésével a nyugdíjkorhatár várható élettartamhoz rögzítésének lépcsőzetes folyamata elindult, ami már csak azért is lényeges, mert egyrészt a nagyfokú fiatalkori munkanélküliség, másrészt a munkában töltött évek viszonylag alacsony száma miatt hosszabb távon lényegesen csökkenni fog a nyugdíjak átlagbérekhez viszonyított értéke (2060-ban a becslések szerint a jelenlegi szinthez képest 25%-kal)¹¹².

A gazdaság versenyképességét alapjaiban meghatározó másik tényező, a **kutatási-fejlesztési-innovációs kiadások** terén szintén komoly elmaradás tapasztalható az olasz vállalati szférában. Olaszországban a K+F-kiadások a GDP 1,2%-át tették ki 2008-ban (ez a Tizenötök körében az utolsó helyezés), messze lemaradva Franciaországtól, Németországtól és a skandináv államoktól. Különösen a magánszektor hozzájárulása marad el az európai átlagtól 0,5%-os értékével (az EU-15-ök 1,1, Németország 2 és Franciaország 1,5%-ához képest).¹¹³

Ez az eleve kedvezőtlen helyzet egyébként a gazdasági válság nyomán tovább romlott: 2011-ben már csak a GDP 1,06%-át tették ki a K+F+I ráfordítások. Ebből 0,5%-ot a közszféra, 0,56%-ot a magánszektor adott, szemben az EU-27-ek 0,7 és 1,09%-os adatával.¹¹⁴

Kifejezetten nagy az olasz lemaradás az 1 millió lakosra jutó szabadalmak száma terén: itt az EU-átlagnak (115,8) csupán a kétharmadát „produkálja” Olaszország (82).¹¹⁵

A vállalati szféra **külpiaci megjelenését** vizsgálva ugyancsak Olaszország elmaradását tapasztaljuk. Míg a legalább 10 alkalmazottat foglalkoztató vállalkozások mintegy 70%-a exportálta termelése egy részét (ami magasabb a német és francia aránynál), ugyanez az arány a világgazdaság növekedését ma már leginkább meghatározó kínai és indiai piaci jelenlétet tekintve mindössze 17,7% (szemben a francia 22,2%-os és a német 27,9%-os átlaggal). Ugyanígy a külföldi működőtőke-beruházásokkal rendelkező olasz vállalatok aránya 6,2% (szemben Franciaország 8,2%-ával és Németország 9,2%-ával).¹¹⁶

¹¹² OECD (2011), 4. o.

¹¹³ Bankitalia (2011e), 112. o.

¹¹⁴ MEF (2012), 12. o.

¹¹⁵ MEF (2012a), 110. o.

¹¹⁶ Bankitalia (2011e), 113. o.

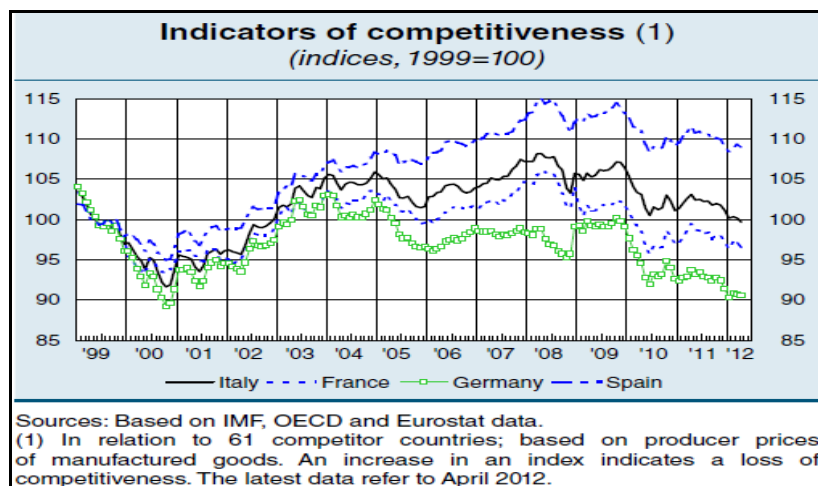
Az olasz cégek külpiacokon való megjelenését nagyban behatárolja ezek korlátozott mérete: az átlagos alkalmazotti létszám 8 (míg Spanyolországban 11, Franciaországban 14, Németországban 35). A 10 fő feletti vállalkozások átlagos alkalmazotti létszáma – 37 -ugyancsak alacsony Olaszországban a spanyol (46), francia (76), német (84) szinthez képest.

Ugyancsak a külpiaci megjelenés, illetve a K+F tevékenység kockázatainak vállalási hajlandóságát csökkentő körülmény a családi vállalkozások nagy súlya az olasz vállalati szektoron belül: az összes vállalkozás 59%-át teszik ki (a franciaországi 18 és a németországi 22%-kal szemben).

A fenti tényezők összességében nagyban hozzájárulnak ahhoz, hogy az olasz vállalati szféra versenyképessége a termelői árak tekintetében is a fő versenytársaktól való fokozatos lemaradást szenved el (ld. az alábbi ábrát). Olaszország világkereskedelemből való részesedése árukivitelének összértéke alapján 2002 és 2011 között 1 százalékponttal, 2,9%-ra csökkent, míg az export volumene alapján ez a mutató 3,6-ról 2,7%-ra esett vissza.

Ugyanezen időszakban a kivitel értéke alapján Németország részesedése kisebb (9,4-ről 8,6%-ra), míg Franciaországé nagyobb (4,8-ről 3,4%-ra) mértékben mérséklődött, míg az export volumene alapján Németország megtartotta súlyát (9%), Franciaország részesedése pedig az olasz adatokkal megegyező mértékben (4,7-ről 3,5%-ra) csökkent.¹¹⁷

43. ábra: Versenyképességi mutatók (1999=100%)

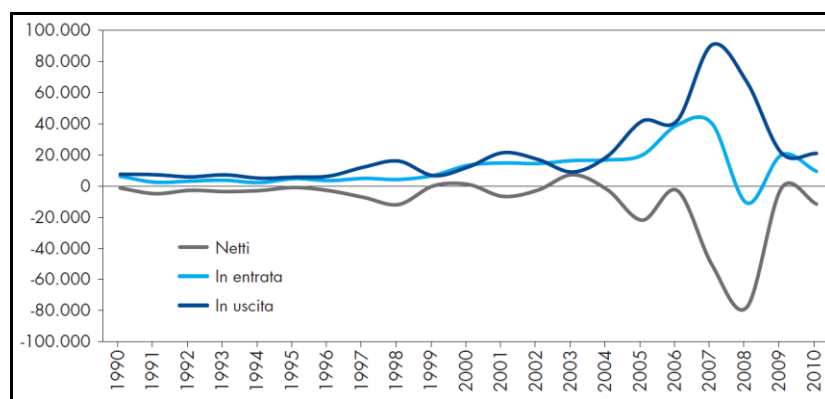


Bankitalia (2012f), 20. o.

¹¹⁷ Bankitalia (2012d), 96-97. o.

Ugyanezen folyamat másik következménye a működőtőke-beruházások tekintetében a folyamatos olasz pozícióvesztés. Ahogy az alábbi ábra is szemlélteti, az Olaszországból kiáramló tőke messze meghaladja a beérkező beruházásokét, vagyis a nemzetközi befektetők – és az olasz vállalkozók is – vonzóbbnak tartják a külföldi piacokat a beruházások szempontjából.

44. ábra: FDI-áramlások (millió euró)



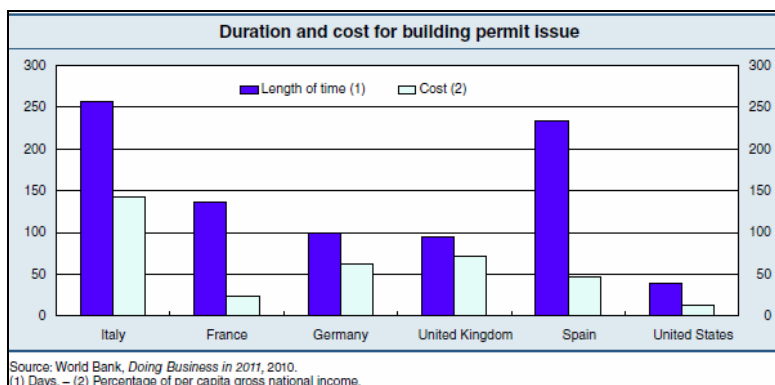
Forrás: Confindustria (2012), 107. o.

2.3. Szabályozási környezet, adminisztratív eljárások

Nemzetközi összehasonlításban Olaszország nem „jeleskedik” a vállalkozóbarát szabályozási környezet megteremtésében sem. Az adminisztratív előírások nagy száma (a német vonatkozó jogszabályok nagyságrendjének kétszerese), változékonysága, koherenciájának hiánya az utóbbi évek egyszerűsítési törekvései ellenére továbbra is jellemző.

A piacra lépéshez szükséges **adminisztratív eljárások** hosszadalmasak és költségesek, a bíróságok polgári peres eljárásainak időigényessége (perenként átlag 1022 nap) pedig nem kedvez a szerződéses kötelezettségek érvényre juttatásának. Jellemző példa az építési engedélyek kibocsátásának ügye: mind az eljárás hosszát, mind költségét tekintve Olaszország meglehetősen nagy versenyhátrányban van a meghatározó európai államokhoz képest.

45. ábra: Építési engedélyek kiadásának átlagos eljárási ideje és költsége



Bankitalia (2011), 76. o.

A vállalkozások működésével kapcsolatos, jogszabályi előírások alapján az államigazgatás szintjein megjelenő adminisztratív terhek a GDP 4,6%-át teszik ki Olaszországban, több mint egy százalékponttal meghaladva az EU átlagát.¹¹⁸

A **szolgáltatások liberalizációja** egy olyan további terület, ahol Olaszország lemaradása - az 1990-es években történt intézkedések és privatizációs lépések ellenére – továbbra is számottevő, mind az egyes területek regulációs szintje, mind az állami tulajdonlás kérdését tekintve. Az OECD vizsgálata alapján különösen igaz ez a szakmák szabályozása, a postai, közlekedési és a kiskereskedelmi szolgáltatások esetében (ld. az alábbi ábrát).

46. ábra: Szolgáltatási ágazatok szabályozottsági szintje

	Wholesale and retail trade (1)	Electricity	Gas	Postal services	Professional services (1)	Telecommunications	Air transport	Rail transport	Road transport
Italy	18	4	10	27	28	6	20	11	23
France	24	18	10	16	16	20	9	14	27
Germany	15	2	7	2	25	12	1	4	12
Spain	20	2	4	12	15	10	19	19	3
United Kingdom	9	1	2	16	2	2	13	1	3

Source: OECD, *Indicators of Product Market Regulation*.
(1) Data for 2008.

Bankitalia (2011), 77. o.

Felmérések szerint az elektromos áram piacon 72, a földgázellátásban 62, a postai szolgáltatások terén 47, viszont a távközlésben mindössze 42, a vasúti közlekedésben 36, az autópálya-kezelésben 28, a vízellátásban 19%-os a piaci nyitottság szintje.¹¹⁹

¹¹⁸ Bankitalia (2011e), 114. o.

¹¹⁹ Lo sviluppo riparte dalle incompiute. Il Sole 24 Ore, 2011.09.26., 3. o.

A liberalizáció jelentősége abban áll, hogy szakértői becslések szerint az ebben rejlő lehetőségek kihasználása a szóba jövő opciók közül a legnagyobb hatást gyakorolhatnák – ráadásul az állam számára ingyen, beruházások nélkül - a gazdasági növekedésre. Egy „sokkterápiaszerű”, vagyis azonnali, teljeskörű privatizációs és liberalizációs intézkedéscsomag éves szinten akár 1,8%-os GDP-növekedést is jelenthetne, de egy fokozatosabb liberalizációs program is elég lehetne az éves 1,4-1,5%-os növekedéshez. Az OECD becslései szerint 10 éves távlatban csak a piacra lépési akadályok megszüntetése által 7,4, a szakmai szolgáltatások piacának felszabadítása révén további 4,9%-os hozzáadott GDP-emelkedés érhető el.¹²⁰

Az **állam jelenléte** az olasz gazdaságban hagyományosan jelentős, sokak szerint már-már nyomasztó, pontosan ezért számos szakértő elengedhetetlennek ítéli a privatizáció újabb hullámának elindítását.

Nem elhanyagolandó körülmény, hogy a központi államigazgatás által közvetlenül vagy közvetve birtokolt vállalati részesedések, valamint ingatlanok összértéke jelenleg 700 Mrd euróra becsülhető, amely az éves GDP 44, az államadósság 37%-ának felel meg.¹²¹ Természetesen ezen állomány nagyobb része – államigazgatási intézmények működéséhez szükséges ingatlanok, illetve stratégiai ágazatokban tevékenykedő vállalati részesedések, pl. ENI, ENEL, Finmeccanica – aligha értékesíthető, különösen a jelenlegi nyomott árakon. Ráadásul az utóbbi kategóriába tartozó esetleges forrás, azaz a tőzsdén jegyzett vállalatokban meglévő állami részesedés összértéke kb. 21 Mrd euró, amely az államadósság-problémát önmagában nem lenne képes kezelni. Az állami szféra az olasz Pénzügyminisztérium felmérése szerint összesen 5.512 vállalatban bír tulajdonrészrel, de ezek mintegy 20%-a veszteséges, azaz még elméletileg is aligha értékesíthető.¹²²

A realisabb privatizációs lehetőségek az önkormányzatok által kezelt, mintegy 35 Mrd euró összértékre becsült közüzemi vállalati részesedésekben, illetve a csaknem 300 Mrd eurót kitevő önkormányzati ingatlanvagyonban keresendők.

Érdekesség, hogy a teljes államigazgatás (vagyis a központi kormányzat és a területi önkormányzatok) összességében mintegy 1.815 Mrd euró értékű, vagyis az államadósság összegének nagyjából megfelelő vagyonnal rendelkezik.¹²³

¹²⁰ *Liberalizzazioni: 1,5% di Pil in più.* Il Sole 24 Ore, 2011.07.23., 10. o.

¹²¹ *Società municipali, un tesoro da 35 miliardi.* Il Sole 24 Ore, 2011.07.22., 11. o.

¹²² *Dalle big alle municipalizzate le partecipazioni sono 5.512.* Il Sole 24 Ore, 2011.09.28., 11.o.

¹²³ *Dalle privatizzazioni fondi agli investimenti.* Il Sole 24 Ore, 2011.10.01., 3. o.

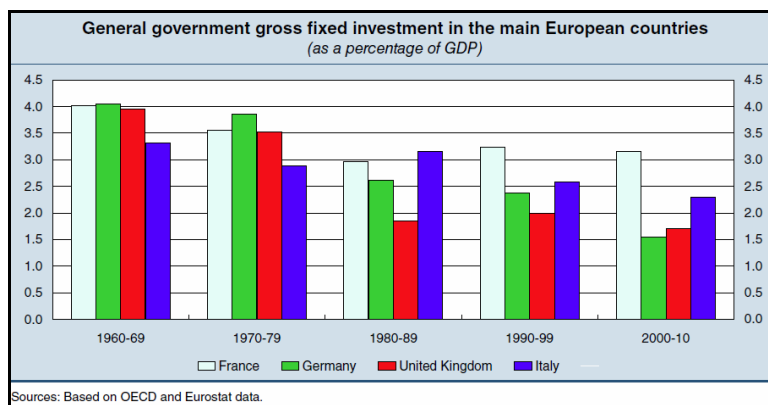
2.4. Az infrastruktúra-ellátottság hiányosságai

A gazdasági növekedést gátló, egyik legfontosabb adottság az ország fizikai infrastruktúra-ellátottságában tapasztalható lemaradás a vezető európai államok adataihoz képest, még akkor is, ha az utóbbi három évtizedben az e célra fordított állami kiadások meghaladták Franciaország, Németország és az Egyesült Királyság átlagát. Mindez utal az állami kiadások hatékonyságának javításában rejlő lehetőségekre, különösen a déli országrészben.

A beruházások végrehajtását nagymértékben befolyásolja a kivitelezés nemzetközi összevetésben magas költségszintje, valamint hosszabb időigénye, továbbá a finanszírozási keretek és értékelési, monitoring-eljárások bizonytalansága, a különböző szintű közigazgatási egységek illetékességének hiányos szabályozása. Ugyanígy nehezítő tényező a magánszféra bevonásának nehézkessége, a PPP-konstrukcióban végrehajtott projektek alacsony száma.

Az államigazgatási szereplők által infrastruktúra-fejlesztésre fordított kiadások a 2000-2009 közötti időszakban éves szinten a GDP 2,3%-át tették ki, amely arány 2010-ben 2,1%-ra csökkent, illetve a következő években sem várható emelkedés. Az 1990-től kezdődő húszéves időszakban ez az adat még 2,4% volt, amely lényegében megfelelt az euró-zóna átlagának (2,5%). A korábbi időszakokban ugyan abszolút értékben magasabb arányokat tapasztaltunk, de akkor Olaszország lemaradása a fő európai államokhoz képest nagyobb volt, vagyis az utóbbi húsz évben mérséklődött az olasz lemaradás – legalábbis ami a kiadások GDP-hez viszonyított arányát illeti (ld. az alábbi ábrát).

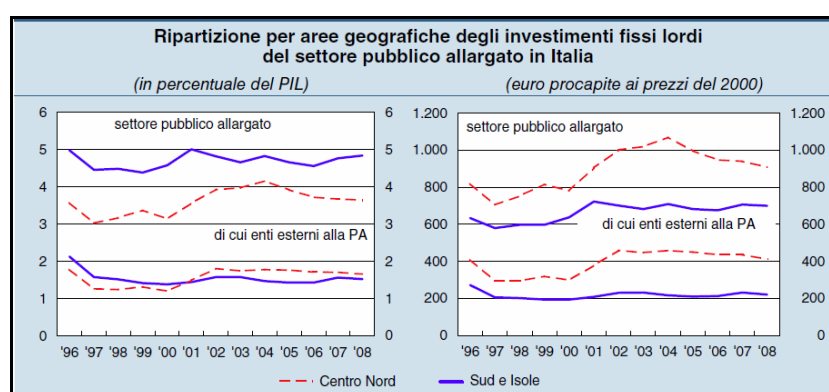
47. ábra: Kormányzati infrastruktúra-beruházások (a GDP százalékában)



Bankitalia (2011), 80. o.

Ha a közvetlen költségvetési beruházásokhoz hozzáadjuk az állami tulajdonban lévő vállalatok ezirányú kiadásait is, akkor megállapíthatjuk, hogy az 1996 és 2008 közötti időszakban a „kibővített” állami szektor infrastrukturális befektetései éves átlagban a GDP 4,7%-a volt a déli, és 3,6%-a a középső és északi országrészekben. Ugyanebben az időszakban az egy főre eső tényleges beruházást tekintve 2000-től trendfordulót tapasztalunk: innentől kezdve az északi adatoknak mindössze háromnegyedét tették ki a déli ország részben eszközölt kiadások, ami természetesen csökkenti az eleve gyengébb fejlettségű Dél felzárkózási esélyeit.

48. ábra: A közszféra egészének beruházásai (a GDP százalékában)



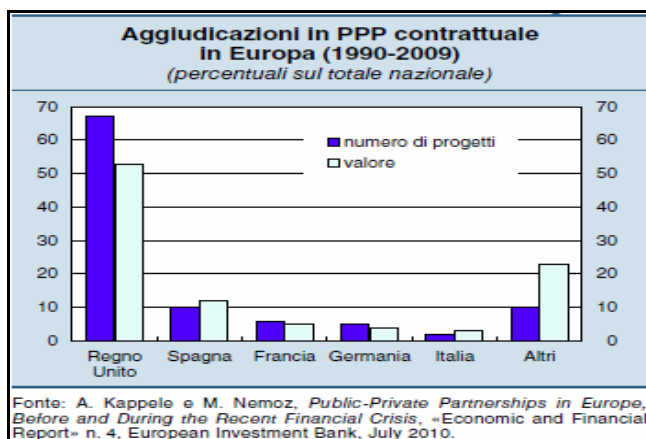
Bankitalia (2011e), 121. o.

A projektek megvalósítása során komoly szakadékot tártak fel mind a költségeket, mind a megvalósítási időt tekintve az olasz és az egyéb nyugat-európai gyakorlat között. Eszerint a nagysebességű vasútvonalak egy kilométerre jutó kiépítési költsége Olaszországban a spanyol és francia adat háromszorosa (az autópályák tekintetében kétszerese). A 2000 és 2006 között ERFA-finanszírozással végrehajtott közepes és nagyberuházások 88%-ában a tényleges befejezés a tervekhez képest késedelmet szenvedett (a többi országban ez az arány átlag 26% volt), míg 37%-a (az EU-átlag 21%-kal szemben) esetében költségátúllépésre került sor.¹²⁴

A magánszféra infrastruktúra-beruházásokban való részvételi hajlandóságának európai összevetésben alacsony voltát mutatja az az adat, miszerint a PPP-konstrukcióra irányuló közbeszerzési eljárások az összes tender mindössze 4%-át és a beruházási összérték csupán 20%-át képviselték 2009-ben, mindamellett ezen projektek csaknem fele végül nem valósult meg. Ez az arány az EU összes nagy tagállamában lényegesen magasabb, mint Olaszországban (ld. az alábbi ábrát).

¹²⁴ Bankitalia (2011), 90. o.

49. ábra: PPP-szerződések Európában



Forrás: Bankitalia (2011e), 127. o.

A fizikai infrastruktúra-ellátottság ma Olaszországban lényegében az EU átlagának felel meg (102%-a), míg ez a mutató lényegesen alacsonyabb, mint akár Németorszáé (123%), akár az Egyesült Királyságé (117%).

Olaszország e téren tapasztalt relatív pozícióvesztését jól szemléltetik az alábbi adatok: Itália 1970-ben még az NSZK-t követve második helyen szerepelt az európai államok közt autópálya-ellátottság tekintetében (3.913 km), ma az olasz 6.558 km-es állományt megelőzi Németországon túl (12.584 km) Spanyolország (13.014 km) és Franciaország (10.958 km) is. A nagysebességű vasúthálózat 2012-ben 876 km-rel messze elmarad Franciaország (2.125 km), Spanyolország (3.230 km) és Németország (1.362 km) adataitól. Egyik olasz repülőtérhez sem csatlakozik jó vasúti összeköttetés vagy nagysebességű vasút, ellentétben Frankfurttal, Lyonnal, Párizssal vagy Stockholmmal. A metróvonalak terén sem állja ki a versenyt Róma 37 km-e (szemben London 408, Madrid 227, Párizs 212, Berlin 144 km-ével szemben).¹²⁵

2.5. Magas adóterhelés

Az olaszországi vállalatok működését, így a gazdasági növekedést hátráltató adottság a nemzetközi összevetésben magas adóterhelés, ami visszahat az ország szélesebb értelemben vett versenyképességére is. Ahogy az a következő ábrából is kivehető, az olasz kormányzat bevételeinek összesített értéke a GDP arányában a 41-43%-os sávban mozgott az utóbbi évtizedben.

¹²⁵ *In 40 anni s'è perso un primato europeo*. Il Sole 24 Ore, 2011.09.25., 6. o.

A jelenlegi 42,6%-os érték európai összevetésben az egyik legmagasabb, és csökkentését a kormányzat legalább 2014-ig nem tervezi.¹²⁶ A kormányzat összesített adóbevételei tekintetében elmondható, hogy Olaszország az egyik legnagyobb terhelést alkalmazó EU-tagállam, átlaga 3,1%-kal haladja meg az Unió egészét.

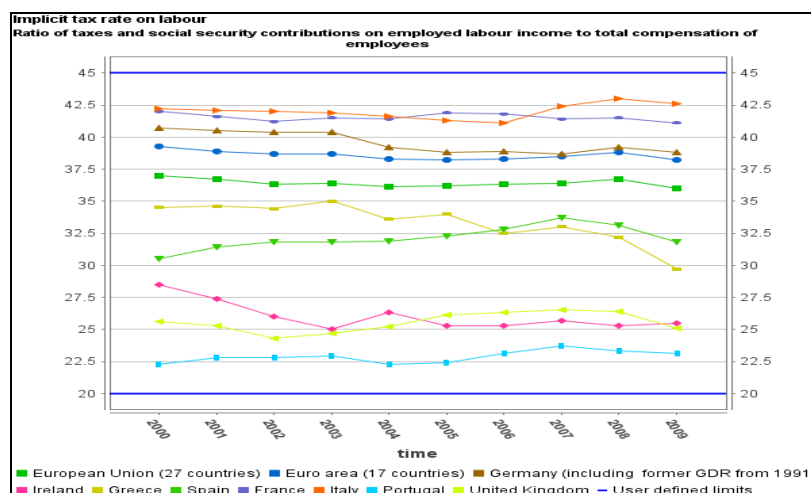
10. táblázat: GDP-arányos kormányzati adóbevételek az EU-ban

PAESI	Spese			Entrate			Pressione fiscale		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Italia	48,8	51,8	50,3	46,1	46,5	45,9	42,9	43,1	42,6
Austria	49,3	53,0	53,0	48,3	48,8	48,3	44,0	44,2	43,8
Belgio	50,1	54,1	53,1	48,8	48,1	48,9	45,9	45,2	45,7
Cipro	41,7	45,8	46,6	42,6	39,8	41,3	38,1	34,9	35,9
Finlandia	49,3	56,3	55,1	53,5	53,4	52,3	43,0	43,0	42,1
Francia	52,9	56,2	56,2	49,5	48,7	49,2	45,0	44,1	44,5
Germania	43,8	47,5	46,6	43,9	44,5	43,3	40,4	40,8	39,7
Grecia	49,7	52,9	49,5	39,9	37,3	39,1	33,3	32,0	33,0
Irlanda	42,8	48,2	67,0	35,5	33,9	34,6	31,0	29,4	29,8
Lussemburgo	36,9	42,2	41,2	39,8	41,3	39,5	36,0	37,8	36,2
Malta	43,5	43,2	42,3	39,0	39,5	38,7	34,2	35,2	33,8
Paesi Bassi	46,0	51,4	51,2	46,6	45,9	45,9	39,2	38,6	38,9
Portogallo	44,7	49,8	50,7	41,1	39,7	41,5	35,7	34,2	34,5
Slovacchia	35,0	41,5	41,0	32,9	33,6	33,1	29,0	28,6	28,1
Slovenia	44,1	49,0	49,0	42,3	43,1	43,4	37,2	37,7	37,4
Spagna	41,3	45,8	45,0	37,1	34,7	35,7	34,3	32,0	33,0
Uem	47,0	50,9	50,5	44,9	44,5	44,5	40,7	40,3	40,2
Bulgaria	37,6	40,7	37,7	39,3	36,0	34,5	31,9	28,7	27,0
Danimarca	51,9	58,4	58,2	55,2	55,6	55,3	48,8	49,0	49,0
Estonia (b)	39,9	45,2	40,0	37,0	43,4	40,1	31,9	35,7	33,4
Lettonia	38,8	44,2	42,9	34,6	34,6	35,2	29,2	26,7	27,4
Lituania	37,4	44,0	41,3	34,1	34,5	34,2	30,1	29,6	27,3
Polonia	43,2	44,5	45,7	39,5	37,2	37,8	34,1	31,7	31,6
Regno Unito	47,4	51,4	50,9	42,5	40,3	40,6	38,7	36,3	37,1
Repubblica Ceca	42,9	45,9	45,2	40,2	40,1	40,5	35,2	34,2	34,4
Romania	38,3	40,6	40,8	32,6	32,1	34,3	28,5	27,7	27,9
Svezia	51,7	55,2	53,0	53,9	54,2	52,7	46,7	47,2	46,1
Ungheria	48,8	50,5	48,9	45,2	46,1	44,6	39,8	39,3	37,1
Ue	46,9	50,8	50,3	44,6	44,0	43,9	40,3	39,6	39,5

Forrás: Istat (2011), 41. o.

A **munkaerőt terhelő adók** tekintetében Olaszország 42,6%-os arányával nemcsak fő versenytársai (Franciaország 41,1%, Németország 38,8%, Spanyolország 31,8%), de az eurózóna, sőt az EU egészének átlagát is meghaladja (38,2, illetve 36%).

50. ábra: A munkaerőt terhelő adószint

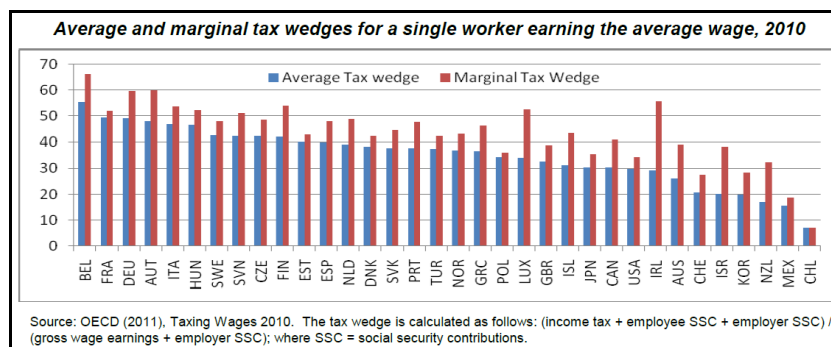


Forrás: Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>), letöltés: 2011.08.31.

¹²⁶ MEF (2011a)

Egy átlagos jövedelemmel bíró olasz munkavállaló bérét terhelő adószint 2010-ben 46.9%, szemben az OECD-tagállamok 34,9%-os átlagával. Ezzel Olaszország az OECD-tagállamok élvonalában található (ld. az alábbi ábrát).

51. ábra: Átlagos munkavállaló adóterhei



Forrás: OECD (2011a)

Olaszország versenyképességének, ezáltal gazdasági növekedési potenciáljának még komolyabb gátját mutatja a **vállalkozásokat terhelő adók** magas szintje. Az effektív adóteher Olaszországban 58%-os értékével jóval magasabb, mint a fő európai országokban: Németországban 43%, Nagy-Britanniában 40%, Spanyolországban 29%. Az EU vezető államai közül csak Franciaországban tapasztalunk magasabb (60%) effektív társasági adókulcsot.¹²⁷

A kiemelkedően nagy adóterhelés problémája nyilvánvalóan összefügg a magas államadóssággal is: az állami szféra kamatfizetési kötelezettségei – párosulva a Gazdasági és Monetáris Unióban részt vevő államok közpénzügyeire vonatkozó kritériumokkal - egyszerűen nem teszik lehetővé a jelenlegi adóterhelés érdemi módosulását, az állami bevételek csökkenését. Ezt a kényszert tovább erősítette az euró-zóna „gyenge láncszemeire” helyeződő, 2010 tavasza óta tartó piaci nyomás is.

Mindezen körülmények között is van egy olyan bevételi lehetőség a kormánynak, amely nem jelentene további adóterhelés-növekedést. Ez nem más, mint a nemzetközi viszonylatban komoly adóelkerülés, illetve a szürke- és feketegazdaság által okozott nemzetgazdasági károk mérséklése lenne.

¹²⁷ Confindustria-Deloitte (2011), 9. o.

2.6. Az adóelkerülés magas aránya

Olaszországban az adóelkerülés, a munkavállalók nem bejelentett, szabálytalan foglalkoztatása kis túlzással ugyanolyan „nemzeti sport”, mint Magyarországon, sőt, egyes vonatkozásokban még elterjedtebb.

E problémától ugyanakkor elkülönített kategóriaként kell utalni az Olaszországban az utóbbi évek bűnüldözési tevékenységének eredményei ellenére továbbra is erős szervezett bűnözői csoportok hagyományos jelenlétére. E tekintetben ismét hangsúlyozandó az ország dualitása, ugyanis e csoportok különösen az ország déli részében vannak jelen, és komoly gazdasági befolyással is itt rendelkeznek.

A rejtett gazdaság méreteire vonatkozóan az olasz Gazdasági és Pénzügyminisztérium adatai¹²⁸ fényében alkothatunk képet. Eszerint az összes foglalkoztatott 12,2%-a (3 millió fő) nincs vagy a tényleges munkabéknél alacsonyabb összegen van bejelentve a hatóságoknak: ezen belül a mezőgazdaságban 24,5, az iparban 6,2, a szolgáltatásoknál 13,7%-ot képvisel ez az arány.

A rejtett gazdaság által termelt – vagyis az adóhatóság felé nem bevallott - hozzáadott értéket 255 és 275 Mrd euró közöttire becsülik, amely a GDP 16-17,5%-ának felel meg. Érdeemes megjegyezni, hogy ez az arány 2001 óta folyamatos csökkenést mutat (akkor még 18-19,7% közötti arányt tett ki ez az „ágazat” a GDP-n belül). Mindez a statisztikai becslések szerint évente legalább 120 Mrd euró adóbevétel-kiesést jelent az államháztartás számára (vagyis az államadósság kamatfizetési kötelezettségeinek csaknem dupláját!).

A bruttó hazai össztermékhez viszonyítva a mezőgazdaságban 33, az iparban 12,4, a szolgáltatások terén 20,9%-ot képvisel a rejtett gazdaság.¹²⁹

A regionális különbségeket elfedő országos átlagnál mindenképpen figyelembe kell venni, hogy azon belül a déli országrészben regisztrált arányok általában durván az északi adatok kétszeresét jelentik.

Az olasz adóelkerülés a fenti - foglalkoztatással és vállalati jövedelmekkel kapcsolatos - kategóriákon túlmenően a közvetett adók terén is európai rekordokat döntöget. Az ÁFA esetében az adóhatóságnak be nem fizetett összeg 29 Mrd euró a ténylegesen beszedett 102 Mrd-dal szemben, vagyis az „elméleti” összes ÁFA nem kevesebb, mint 22%-a

¹²⁸ MEF (2011b)

¹²⁹ MEF (2011b), 13. o.

nemzetgazdasági szinten. Ezzel az aránnyal Olaszország az európai rangsorban negyedik, csak Görögország (30%), Szlovákia (28%) és Magyarország (23%) előzi meg.¹³⁰ Olaszország tehát az EU-27-ekben összesen „elveszett” ÁFA (119 Mrd euró) egynegyedéért „felelős”. Az EU-szinten tapasztalt 12%-os ÁFA-elkerülés és a 22%-os olasz mutató közötti különbség jelzi, hogy e téren komoly bevételi lehetőségei vannak a kormánynak. Csak az európai átlag elérése az ÁFA-elkerülés visszaszorításával mintegy 13 Mrd eurós kiegészítő bevételhez juttatná az olasz költségvetést. Viszonyításképpen: ez az olasz kormány által az államadósság kamattörlesztésére fordított éves összeg 19%-a! Érdemes figyelembe venni viszont azt is, hogy a „szigorításnak” egy ilyen elterjedt jelenségről lévén szó valószínűleg komoly politikai ára lenne, amit a mindenkor kormányzó politikai erők nyilvánvalóan vonakodnak vállalni.

2.7. Regionális fejlettségbeli különbségek

Amint arra már a fentiekben is utaltam, Olaszországban a legtöbb gazdasági mutató tekintetében erősen duális fejlettségi szint tapasztalható. Ez a regionális GDP-ken túl különösen szembeötlő pl. a foglalkoztatási adatok, ezen belül is a fiatalok körében mért munkanélküliség, illetve a közszolgáltatások minősége tekintetében. E tekintetben – ha sikerülne megfelelő elmozdulást elérni a folyamatban lévő reformok által - különösen a déli országrész növekedési potenciáljának emelése révén az egész ország versenyképességi mutatói jelentősen javulhatnának, azonban egyelőre ez a fejlettségbeli szakadék inkább visszahúzza az egész országot. Ez a megállapítás annál is inkább megállja a helyét, mert a 2000-2009-es periódusban lényegében nem történt GDP-növekedés sem Északon, sem Délen (e tekintetben tehát nincs különbség, ugyanakkor ez a folyamat konzerválja az országban tapasztalható fejlettségbeli szakadékot).

Az országban előállított hozzáadott érték mintegy 55%-át az északi, 22%-át a középső régiók adják, míg annak mindössze 23%-át termeli a déli országrész.¹³¹ Az egy főre eső GDP vonatkozásában a déli régiók adata mindössze az északi és középső országrész átlagának 58,5%-át, az országos átlagnak pedig csak a 68,6%-át éri el.

Az olasz makrogazdasági helyzetet, a Dél felzárkózási esélyeit nagyban meghatározza az egyes gazdasági szektorok eltérő súlya. Dél-Olaszországban a mezőgazdaság

¹³⁰ *In Italia l'evasione è al 22% e costa quasi 29 miliardi.* Il Sole 24 Ore, 2011.08.24., 13. o.

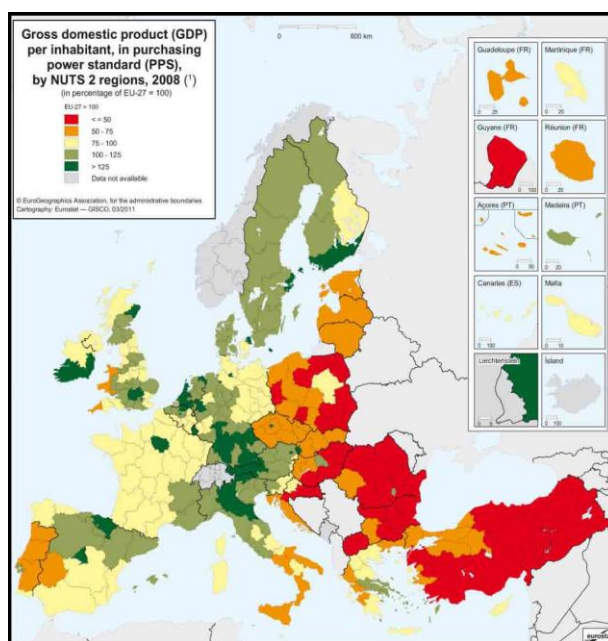
¹³¹ MEF (2012a), 45. o.

felülreprezentált az északi és középső országrészekhez képest mind a hozzáadott értéket (4,2%, ez északon 2,1%), de különösen a foglalkoztatottak arányát (8,8%, északon 3.9%) tekintve. A tercier szektor ugyancsak nagyobb súllyal szerepel Délen (a hozzáadott érték 77,1%-a és a foglalkoztatottak 69,9%-a), mint az északi és középső területeken (a fenti paraméterek szerint 71,3%, illetve 67%).

A leglényegesebb különbség – és egyben a felzárkózás esélyeit csökkentő tényező – viszont az északi területekkel szemben az ipar lényegesen gyengébb jelenléte: a hozzáadott érték (18,7%) és a foglalkoztatottak arányát (21,3%) tekintve is szembetűnően alacsonyabb adatokkal találkozunk, mint az északi és középső országrészekben (26,6%, illetve 29,1%).¹³² Ez utóbbi kapcsán megjegyzendő az ipar Délen tapasztalt kisebb hatékonysága, ami a foglalkoztatottak és a hozzáadott érték egymáshoz való viszonyában érhető tetten.

A fejlettség kifejezésére szolgáló, általánosan használt mutató, az egy lakosra eső GDP tekintetében az alábbi különbségeket tapasztaljuk Olaszországban. Az ország északi és középső részében e mutató magasabb, mint az EU-15-ök átlaga, míg Délen ennek 60%-át teszi ki (ld. az alábbi ábrát), azaz a NUTS-II. régiók szintjén a leggazdagabb és legszegényebb területek közötti különbség – az új tagállamokat leszámítva – Olaszországban az egyik legmagasabb.

52. ábra: Egy főre jutó GDP (vásárlóerő-paritáson, EU-27=100%)



Forrás: European Commission (2011), 95. o.

¹³² MEF (2012a), 48. o.

Az olasz regionális különbségek egyik legmegdöbbentőbb adata, hogy a déli régiók összességében az ország exportjának mindössze 12%-át és a foglalkoztatottak 27%-át teszik ki (míg a lakosságot tekintve kb. 35%-os arányt képviselnek). A munkanélküliségi ráta esetében is több, mint kétszeres különbséget tapasztalunk: míg Észak- és Közép-Olaszország átlaga 6,3%-kal jóval alulmúlja az európai átlagot, addig Délen ez az adat 13,6%.¹³³

11. táblázat: Regionális egyenlőtlenségek egyes közszolgáltatások minőségében

	Difference between South and Italy	South	Italy
18-24 year olds with at most middle school education that don't attend other school courses or training activities lasting more than 2 years (2010, %)	3.5	22.3	18.8
15 year olds with poor mathematics skills (2009, %)	8.6	33.5	24.9
15 year olds with poor reading skills (2009, %)	6.5	27.5	21.0
Graduates on total population of 30-34 year olds (2009, %)	-3.8	15.2	19.0
Infants aged 0 to 3 that benefited from child care services on total 0-3 year population (2009, %)	-8.5	5.0	13.5
Elderly treated with integrated home care compared to total elderly population of 65 and above (2010, %)	-1.8	2.3	4.1
Water delivered on total water supplied into municipal distribution networks (2008, %)	-7.6	60.3	67.9
Sorted urban waste on overall urban waste (2009, %)	-14.5	19.1	33.6
Frequency of long accidental interruptions of electric service (2010, average number per client)	1.5	3.7	2.2
Mw of gross efficient power from renewable sources on Mw of total gross efficient power (2010, %)	-1.7	26.5	28.0

Source: ISTAT, database of context indicators.

Forrás: MEF (2012), 19-20. o.

Az olasz költségvetési politika által – legalábbis az euró bevezetése óta kötelezően – követett szigorú gazdálkodás nem teszi lehetővé a területi egyenlőtlenségeket gyorsan és hatékonyan kezelni tudó, masszívabb állami beruházásokra alapuló fejlesztési politika megvalósítását. Ezzel együtt is érdemes röviden áttekinteni az elmúlt években az olasz kormány területfejlesztési intézkedései, illetve az EU kohéziós politikája nyomán tapasztalt folyamatokat.

Az olasz állami szféra összkiadásain (évi átlag 542 Mrd euró) belül az utóbbi években is lényegében a korábbi évtizedekben stabilizálódott arányok tapasztalhatóak: míg a Délre jutó források (31,1%) aránya a két országrész közötti GDP-megoszlásnál magasabb, a lakosságárányánál viszont alacsonyabb. Igaz a másik oldalon az is, hogy az északi és középső területek még mindig az országos GDP-hez való hozzájárulásuknál magasabb aránnyal szerepelnek az állami bevételek tekintetében (77,2%).¹³⁴

Az összkiadásokon belül a tőkekiadások az elmúlt években elvesztették a területi egyenlőtlenségek kiegyensúlyozásában betöltött szerepüket: míg az 1996-1998-as

¹³³ MEF(2012a), 39-40. o.

¹³⁴ MEF (2012a), 52. o.

periódusban e célra az összkiadásokon belül 39,6%-ot képviseltek, addig a 2008-2010-es évek átlagában már a lakosságarányt alulmúló, 34,3%-os részarányt jelentenek.

Ami az EU kohéziós politikája részéről társfinanszírozott intézkedéseket illeti, Olaszországban meglehetősen ellentmondásos összképpel szembesülünk.

Bár az utóbbi évben lényegesen javultak a keretösszegek felhasználási mutatói, hagyományosan ezek alacsony hatásfokát tapasztaljuk.

A 2007-2013-as időszakra szóló Nemzeti Stratégiai Referenciakeret pl. összesen 59,4 Mrd eurót tett ki, amelyből 52 „egyalapos” Operatív Program részesedik.

Ebből a Konvergencia célkitűzés alá tartozó, vagyis a déli régiók számára elkülönített közösségi finanszírozás 21,6 Mrd (amelyhez 21,9 Mrd euró olasz állami és regionális társfinanszírozás kapcsolódik), míg 6,3 Mrd a Versenyképesség célkitűzés keretében támogatott régiók számára (ez esetben a nemzeti társfinanszírozás 9,5 Mrd eurót tesz ki).¹³⁵

12. táblázat: Olaszország számára elkülönített kohéziós források (2007-2013.)

FUNDS FOR ITALY IN BILLION € 2007-13				
Objective	Fund	EU	National Public	Total
Convergence	ERDF	17.8	18	35.8
	ESF	3.7	3.9	7.6
Total Convergence		21.5		
Regional Competitiveness and Employment	ERDF	3.1	5	8.1
	ESF	3.2	4.4	7.6
Total Regional Competitiveness and Employment		6.3		
Total European Territorial Cooperation*	ERDF	1	-	1
TOTAL		28.8	31.3	60.1
<small>Figures have been rounded up * Each Territorial Cooperation programme includes a minimum of 15% co-financing from each participating Member State.</small>				

Forrás: European Commission (2007), 2. o.

Az egyes célkitűzések alá tartozó régiókat az alábbi térkép ábrázolja:

¹³⁵ MEF (2012a), 56. o.

53. ábra: Konvergencia és Versenyképesség régiók Olaszországban (2007-2013.)



Forrás: European Commission (2007), 1. o.

E keretből 2011. december 31-én országos szinten még csak 23%-ot sikerült kifizetni, míg a kötelezettségvállalások aránya 49%-os volt. Ez egy jelentős romlást jelent – időarányosan – még az előző, 2000-2006-os programozási időszak mutatóihoz képest is (ami a Konvergencia célkitűzés esetében 13, a Versenyképesség célkitűzés esetében 9%-kal alacsonyabb kifizetési arányt jelent).

A Konvergencia régiók számára elkülönített összeg felhasználási szintje az országos átlagtól érezhetően elmarad: az ERFA esetében a források 18,7%-át költötték el 46,9%-os kötelezettségvállalási arány mellett, az ESZA-programok esetében a kifizetések az elkülönített összeg 24,9%-át tették ki, 48,5%-os kötelezettségvállalással szemben.

A Versenyképesség célkitűzéshez tartozó források felhasználási arányai lényegesen kedvezőbbek: a kifizetések aránya az ERFA esetében 29,2%, az ESZA esetében 37,1% volt, míg a kötelezettségvállalások szintje 50,6 és 57,8%-ot ért el.¹³⁶

A fenti, komoly késéseket érzékelve Olaszország még 2011 októberében javaslatot tett a kohéziós források átcsoportosítására a közösségi támogatások felhasználási szintjének emelése érdekében. A Bizottság által elfogadott Kohéziós Akcióterv¹³⁷ négy fő támogatási területre koncentrált (digitális menetrend, oktatás, foglalkoztatás és vasutak), és a felhasználás felgyorsítását a nemzeti társfinanszírozási arányok csökkentése révén igyekszik elérni. Az Akcióterv köztes (májusi és októberi) tagállami minimum-célkitűzéseket szabott meg a kifizetésekre vonatkozóan, így módon elkerülve a közigazgatás szereplőinek év végére koncentráló „rossz szokását”.

E módosításnak köszönhetően 2012 májusára a kifizetések országos átlagban elérték a 25,1%-ot, viszont aggasztó, hogy a déli régiókban tapasztalható késés nagyobb mértéke nem változott (a kifizetési arány 22,1% a Versenyképesség célkitűzés 32,7%-ával szemben).¹³⁸

Különösen kedvezőtlenek az olasz felhasználási arányok, ha azokat a többi EU-tagállamával vetjük össze.

A 2011 végi mutatók szerint ugyanis – bár a korábbi programozási időszakokhoz képest itt is mintegy 10%-nyi elmaradást tapasztalunk időarányosan – az EU-15-ök átlagos kifizetési aránya 34% volt – vagyis az olasz kifizetési mutatók az átlagnál annak egyharmadával rosszabbak.¹³⁹

Ehhez hozzá kell tenni, hogy Olaszország – Portugália és Magyarország társaságában – egyike volt azon három tagországnak, amelyekben a Konvergencia célkitűzés alá tartozó területi egységek rosszabb kifizetési arányokkal rendelkeznek, mint a Versenyképesség régiók (ld. az alábbi ábrát).

¹³⁶ MEF (2012a), 57. o.

¹³⁷ European Commission (2012), 13. o.

¹³⁸ *Fondi Ue, cresce la spesa. A maggio superato il 25%*. Il Sole 24 Ore, 2012.06.12., 12. o.

¹³⁹ European Commission (2012), 19. o.

13. táblázat: 2007-2013-as ERFA- és Kohéziós Alap-kifizetések a 2000-2006-os időszakkal összevetve
(2011. év végi adatok, millió euró)

	ERDF				Cohesion Fund	
	Allocation (EUR mn)	Payments end- 2011 (%)	end- 2004 (%)	Difference (% point)	Allocation (EUR mn)	Payments end-2011 (%)
Belgium	990.3	31.9	36.7	-4.8		
Denmark	254.8	42.4	42.6	-0.2		
Germany	16,108.0	42.0	44.0	-2.0		
Ireland	375.4	36.1	65.3	-29.2		
France	8,054.7	36.7	41.8	-5.1		
Italy	21,027.3	19.3	33.7	-14.4		
Luxembourg	25.2	46.0	30.3	15.7		
Netherlands	830.0	40.0	29.9	10.1		
Austria	680.1	35.4	46.0	-10.6		
Finland	977.4	41.6	47.0	-5.4		
Sweden	934.5	47.8	55.1	-7.3		
UK	5,416.0	37.2	35.2	1.9		
Greece	12,149.3	39.7	30.3	9.4	3697.2	29.3
Spain	23,057.2	33.3	54.4	-21.2	3543.2	57.3
Portugal	11,508.2	35.6	54.2	-18.7	3060.0	23.7
Bulgaria	3,205.1	25.6			2283.0	22.5
Czech	13,932.8	31.9			8819.0	19.0
Estonia	1,860.2	49.9			1151.7	27.7
Cyprus	279.5	35.1			213.2	44.0
Latvia	2,407.6	33.5			1539.8	32.1
Lithuania	3,442.0	49.1			2305.2	46.7
Hungary	12,649.7	39.4			8642.3	30.0
Malta	444.0	25.7			284.1	31.5
Poland	34,791.0	40.5			22387.2	30.8
Romania	8,976.5	16.5			6552.4	15.3
Slovenia	1,933.8	46.3			1411.6	26.6
Slovakia	6,100.0	31.2			3898.7	24.0
EU27	192,410.5	34.6			69788.7	28.5
EU15	102,388.3	33.6	43.7	-10.1	10300.3	37.3
EU12	90,022.1	35.8			59488.4	27.0

Forrás: European Commission (2012), 23. o.

A területfejlesztési célkitűzéseket támogató, az EU kohéziós forrásaihoz társuló hazai kiegészítő összegeket az ún. Fejlesztési és Kohéziós Alap (FSC) – korábbi neve Alulhasznosított Területek Alapja, FAS - tartalmazza. Ezen alapnak a 2007-2013-as időszakra szóló forrásai – melyek tartalmazták a közösségi Strukturális Alapokhoz társuló nemzeti önrészt is) – összességében 63,3 Mrd eurót tettek ki. A gazdasági válság által szükségessé vált költségvetési megszorítások ugyanakkor nem kímélték ezt a tételt sem: a minisztériumok kiadásait 10%-kal csökkentő 2010-es intézkedések révén az FSC forrásai összességében 5 Mrd euróval csökkentek (amiből 3,8 Mrd-ot tett ki a 2007-2013-as periódusra rendelkezésre álló összegek csökkentése, valamint további 1,2 Mrd-t jelentett a 2006-2010-es időszakra betervezett, még felhasználatlan keretre „hárított”

megtakarítás). A felhasználási arányok ezen „nemzeti” területfejlesztési eszköz esetében is meglehetősen alacsonyak, továbbá az uniós forrásokhoz hasonlóan – alapvetően a támogatott célkitűzések és programok elaprózottságából, valamint az adminisztratív kapacitás nem megfelelő voltából eredően – erős észak-déli különbségeket mutat a teljesítményt tekintve. A 2000-2006-os időszakra a FAS keretében rendelkezésre állt 42,7 Mrd eurós összegnek – a 2011. év végi adatok szerint – csak 54%-át sikerült kifizetni. A kifizetési arány tekintetében a déli régiók komoly elmaradásban vannak az északi és középső országrészek mögött (47%, az északi-központi régiók 79%-os átlagával szemben). A becslések szerint a FAS összességében 87 Mrd euró értékű beruházásokat tett lehetővé (ebből 48,8 Mrd-ot képviselnek a déli országrészben végrehajtott projektek).¹⁴⁰

Amennyiben ezeket a forrásokat az olasz GDP-hez viszonyítjuk, egyértelműnek tűnik azok elégtelen nagyságrendje az országon belüli fejlettségbeli szakadék mérséklésére. Míg a 2000-2006-os időszakban a FAS keretei a bruttó hazai össztermék 2,85%-át (vagyis éves szinten 0,4%-át) tették ki, a területfejlesztési célú hazai költségvetési tételek a 2007-2013-as időszakban annak durván 4%-át (éves átlagban 0,57%-át) jelentették. Az EU által a regionális politika keretében rendelkezésre bocsátott források jelentőségét illetően elmondható, hogy a 2007-2013-as időszakban mindössze az olasz GDP 0,2%-át teszik ki, vagyis jelentőségük nem vethető össze az új tagállamok általában 2%-ot meghaladó hasonló adatával, de még Spanyolország (0,36%), Görögország (1%), Portugália (1,23%) szintjével sem. Ezen összegek Olaszországban a teljes kormányzati tökekiadások viszonylag szerény részét, mindössze 5,6%-át képviselik (szemben pl. Görögország 26%-ával, Spanyolország 7,4%-ával, Portugália 22,4%-ával, illetve az új tagállamok 7,7%-tól /Ciprus/ 68,3%-ig /Magyarország/ terjedő értékeivel).¹⁴¹

A területfejlesztési politikai intézkedésekről és forrásokról összességében elmondható, hogy azok még mindig kisebb súllyal célozzák a nagyobb beavatkozási igénnyel rendelkező régiókat; a folyó kiadások aránytalanul nagyobb súllyal szerepelnek a tőkeberuházásokkal szemben; továbbá általában véve a regionális fejlesztési célra fordított összegek nagyságrendje is elégtelennek bizonyul az országon belüli eltérések mérséklésére.

¹⁴⁰ MEF (2012°), 65-66. o.

¹⁴¹ European Commission (2012), 15. o.

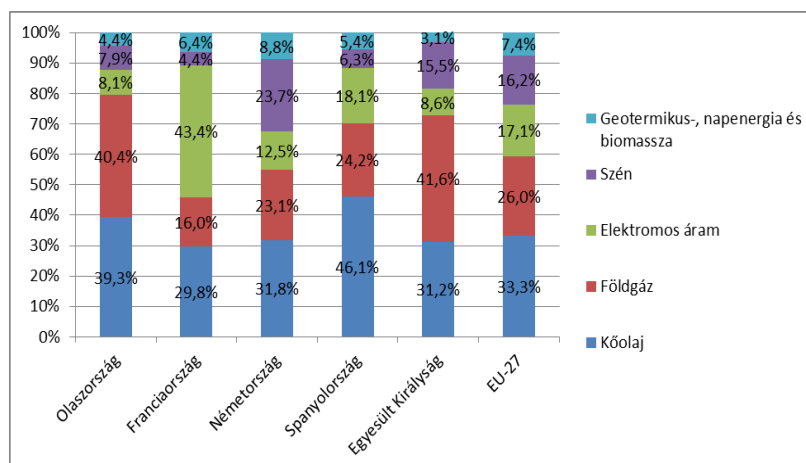
2.8. Külső energiafüggés

Olaszország növekedési lehetőségeit ugyancsak behatárolja a nemzetközi összevetésben igen magas importfüggőség az ország energiaellátásában, amely egyúttal a jövőben is folyamatos külső kockázati tényezőként értékelhető.

A felhasznált energia importhányadát tekintve Olaszország az EU egyik leginkább kiszolgáltatott tagállama: a teljes energiafelhasználás 88,4%-át fedezi külföldről. Az EU egészét tekintve ez az arány 55,3%, de Németországban (61,8%), Franciaországban (51,9%), Nagy-Britanniában (21,5%), de még Spanyolországban (86,1%) is alacsonyabb, mint Olaszországban.¹⁴²

Olaszország külső energiafüggésének problémáját szemlélteti, hogy energia-mixében a földgáz jelentős, 40%-os aránnyal képviselteti magát, és ennek pontosan 90%-a importból származik. Olaszország földgáz tekintetében az EU-ban – Németország mögött hajszállal lemaradva – a második legnagyobb importőr, belső energiafelhasználásában az európai átlagnál lényegesen magasabb súlyt képvisel (ld. az alábbi ábrát). Ez legfőképpen az elektromosáram-termelésben hiányzó nukleáris elem hiányára, azaz a földgáz e célra való hasznosításának magas fokára vezethető vissza.

54. ábra: Elsődleges energiafelhasználás energiahordozók szerint (2010)



Forrás: AEEG

Ahogy az ábrán látjuk, Olaszország energia-mixében a kőolaj is az európai átlagot jóval meghaladó mértékben szerepel. Ezen energiaforrás esetében az olasz importfüggőség

¹⁴² AEEG, letöltés: 2012.07.23.

még a földgáznál tapasztaltakat is meghaladja: a belső kereslet mintegy 92,4%-át kell behozatalból fedezni.¹⁴³

A magas importfüggőség – azon túl, hogy ellátás-biztonsági szempontból geopolitikai sebezhetőséget jelent – nagyban kiszolgáltatottá teszi Olaszországot a világpiaci árak változásának, egyben a hazai energiaárak magasabb szintjét eredményezi a főbb európai versenytársakéhoz képest.

Érdekes példa, hogy míg a gazdasági válság miatt 2011-ben a teljes olasz energia-behozatal 4,6%-kal mérséklődött, ez energiaimport ellenértéke, vagyis az ún. energiaszámla csaknem 10 Mrd euróval, 62,7 Mrd-ra emelkedett (megközelítve a GDP 4%-át).¹⁴⁴ Ezen belül a földgáz súlya 21, a kőolajé 34,7 Mrd eurót tett ki, vagyis az energiaszámla alakulásáért – mint láttuk – döntően e két fosszilis energiaforrás a felelős.

14. táblázat: Az olasz energiaimport értékének (energiaszámla) alakulása (millió euró)

	1990	1995	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011 ^[a]
Combustibili solidi	731	991	1.009	1.892	1.939	2.927	1.782	2.270	2.934
Gas naturale	1.859	2.661	7.835	12.194	16.208	22.253	17.096	18.998	21.075
Petrolio ^[2]	8.561	9.023	18.653	22.412	26.312	32.474	20.507	28.432	34.742
Biocarburanti	—	—	—	—	—	335	534	847	1.239
Altre ^[3]	867	1.563	1.523	2.135	2.083	1.948	2.458	2.409	2.736
TOTALE	12.018	14.238	29.020	38.633	46.542	59.937	42.377	52.956	62.726

Forrás: Unione Petrolifera (2012), 42. o.

Pontosan ez az a sebezhetőség, ami miatt Olaszország törekszik – a jelek szerint némi sikerrel – diverzifikálni behozatalát mind a földrajzi viszonylatok (forrásdiverzifikáció), mind a szállítási módok vonatkozásában.

Ez utóbbinak megfelelően pl. a **földgázimportban** egyre nagyobb (2012-ben 12,5%-os súllyal) szerepel a cseppfolyósított energiahordozó, hasznot húzva a világpiaci spot árak mérséklődéséből.¹⁴⁵

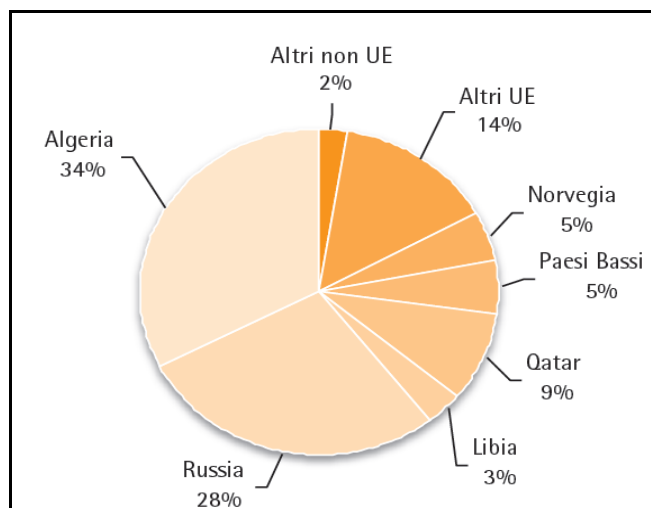
A csővezetéken érkező földgázimporton belül pedig igyekszik a származási országok és az útvonalak szerinti diverzifikációra: a legfőbb beszerzési forrás még mindig Algéria (34,6%) és Oroszország (31,9%), de növekszik a Hollandiából, Norvégiából és Horvátországból érkező gázimport aránya is (összesen 12%).

¹⁴³ MEF (2012a), 75. o.

¹⁴⁴ MEF (2012a), 74. o.

¹⁴⁵ 2009 novemberében kezdte meg működését az olasz éves gázfogyasztás 10%-át biztosítani képes, főként katarai cseppfolyósított földgázt felhasználó észak-adriai (Rovigo-i) üzem.

55. ábra: Olasz földgázimport származási ország szerint (2011)



Forrás: AEEG (2012), 133. o.

A teljes földgázimporton belül Észak-Afrika még mindig 50%-ot közelítő részesedéssel bír,¹⁴⁶ így az attól való függés ellensúlyozására az olasz energiapolitikai stratégia szerint az orosz földgáz nagyobb mértékű felhasználása ad hosszabb távon is kiszámítható lehetőséget: ide vezethető vissza a Déli Áramlat erőteljes kormányzati támogatása, a nemzeti energetikai óriásvállalat, az ENI közvetlen részvétele mellett. Az orosz eredetű földgáz arányának növelése – de legalábbis annak az ukrán tranzitútvonal „kockázataitól” való függetlenítése – tehát komoly olasz geopolitikai érdek.

A Nabucco tekintetében Olaszország – nem látva a szükséges források rendelkezésre állását – mindig is szkeptikus volt, a Déli Gázfolyosó legesélyesebb projektjének a kisebb volumenű, lényegesen alacsonyabb költséggel járó – és az Edison részvétele formájában közvetlen olasz vállalati érdekeltséggel is bíró - ITGI összeköttetést tartja. E vezeték az olasz gázfogyasztás mintegy 10%-át tudná biztosítani, így a kaukázusi (azeri) eredetű energiahordozó bevonása további előrelépést jelentene Olaszország földgázimportjában.

A **kőolajimport** származási országai tekintetében is törekszik Olaszország az ellátásbiztonság és a forrásdiverzifikáció javítására, bár e vonatkozásban – a nemzetközi piacok jellege miatt – némiképp jobb esélyei vannak, mint a földgáz esetében.

Ahogy az az alábbi táblázatból is látható, a Közel-Keletről származó kőolaj súlya stabil, hozzávetőlegesen 35% immár 1990 óta, ugyanakkor az Afrikából importált

¹⁴⁶ A fenti ábrán Libia csak 3%-kal szerepel, amely a 2011-es konfliktus miatt átmeneti visszaesést jelent, hosszabb távon azonban 10-12%-ot jelent az olasz földgázimportban.

energiaforrás aránya folyamatosan csökken, illetve a volt szovjet tagköztársaságok ez esetben is egyre növekvő jelentőséggel bírnak.

15. táblázat: Olasz kőolajimport származási ország szerint

	Milioni di tonnellate						Peso percentuale					
	1990	2000	2005	2009	2010	2011	1990	2000	2005	2009	2010	2011
MEDIO ORIENTE	26,8	30,6	30,8	20,2	25,9	25,7	35,9	36,6	34,5	26,5	33,0	35,7
– di cui: Arabia Saudita	8,1	8,4	12,6	4,6	5,6	9,9						
Iran	9,5	10,4	9,6	5,7	10,4	9,1						
Iraq	3,4	8,2	5,9	8,6	7,4	5,2						
Siria	0,9	2,0	2,6	1,2	2,5	1,5						
AFRICA	40,4	32,2	30,6	26,9	24,6	16,9	54,1	38,5	34,2	35,3	31,3	23,4
– di cui: Libia	24,5	21,9	23,3	20,4	18,2	4,6						
Algeria	4,6	3,2	2,9	0,5	0,7	1,0						
Egitto	6,2	3,3	0,7	2,1	1,4	2,2						
Nigeria	1,3	1,1	1,6	1,9	0,8	2,4						
EX URSS	6,2	16,1	24,5	26,0	25,9	27,4	8,1	19,2	27,4	34,1	33,0	38,0
– di cui: Russia	n.d.	13,9	18,4	15,3	11,9	11,3						
Azerbajjan	n.d.	1,8	2,9	9,2	11,0	13,0						
AMERICA LATINA	0,5	0,5	0,1	0,0	0,3	0,2	0,7	0,6	0,2	0,0	0,4	0,2
EUROPA/MARE DEL NORD	0,6	4,3	3,3	3,1	1,9	1,9	1,1	5,1	3,7	4,1	2,4	2,7
ALTRE PROVENIENZE	0,2	–	–	–	–	–	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	74,7	83,7	89,3	76,2	78,6	72,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
– di cui da Area Opec	55,5	55,0	56,1	42,1	43,7	48,4	74,3	65,7	62,8	55,3	55,6	61,6

Forrás: Unione Petrolifera (2012), 54. o.

Ami az olasz energiafelhasználási adatok nemzetközi összevetéséből leginkább szembetűnő különbségként kiderül, az az atomenergia teljes hiánya. Ez a tény az 1987-es népszavazáson leállított olasz atomprogramra vezethető vissza, innentől kezdve – legalábbis a költségeket tekintve – Itália folyamatos versenyhátrányban van az elektromos áram termelése terén főbb versenytársaihoz (Franciaország, Nagy-Britannia, Németország) képest.

A 2008-as olasz kormányprogram hangsúlyos eleme volt ezért a békés célú atomenergiához való visszatérés, amely 2030-ra az elektromosáram-fogyasztás 25%-át hazai reaktorokból származó energiával kívánta fedezni, a becslések szerint mintegy 25-30%-os áramár-csökkenést előidézve.

E törekvést a 2011 júniusában tartott népszavazás hiúsította meg, vagyis Olaszországnak hosszabb távon sem lesz lehetősége az olcsóbb, saját atomerőművekből származó elektromos áram igénybe vételére. Ebből következik, hogy a jövőben is alapvetően a fosszilis energiaforrások terén való importdiverzifikációval, illetve a megújuló energiák fejlesztésével oldható némiképp Olaszország külső kiszolgáltatottsága.

3. Összegzés: a reformok szükségessége

Olaszország első számú nemzetgazdasági problémája minden kétséget kizáróan a nemzetközi összevetésben igen magas, a GDP 120%-át kitevő államadósság. Ennek mértéke miatt érthető, hogy Itália szempontjából folyamatos fenyegetést jelent az eurózóna válságának megoldatlansága, ugyanis az számára folyamatosan magas kamatszintek formájában jelentkeznek.

Egyelőre az olasz államadósság törlesztése nem jelent fizetési képességi problémát, azonban annak megújítása a jelenlegi büntető jellegű kamatszintek mellett egyre nagyobb nehézséget jelenthet a mindenkori kormány számára.

Az adósságválság európai alakulását is figyelembe véve azonban Olaszország messze nem sorolható „azonos platformra” a PIGS-államokkal. Mind államadóssága összetételét (a külföldi kézben lévő kötvények aránya), mind annak lejárat szerkezetét (a közép- és hosszú lejáratú rész döntő súlya) tekintve lényegesen kedvezőbb helyzetben van, mint a jelenleg európai mentőcsomagokban részesülő kisebb periféria-államok.

Ezen túlmenően a valóban magas államadósság mellett kifejezetten alacsony vállalati és lakossági eladósodottsági szintet tapasztalunk Olaszországban, vagyis az ily módon kalkulált „aggregált adósság” tekintetében nemzetközi összevetésben kifejezetten alacsony, egyenesen Németországtól megközelítő teljesítményt produkál.

Olaszország további előnye, hogy itt a gazdasági válság idején mindvégig szigorú kontroll alatt sikerült tartani a költségvetési politikát. Sőt, az eladósodás üteme, valamint a költségvetési hiány tekintetében az eurózóna átlagához képest Róma kifejezetten előnyösebb adatokat mutatott fel: szinte egyedülálló módon már 2013-ra megvalósul a költségvetési egyensúly.

A PIGS-államokhoz képest Olaszország további erőssége, hogy a magas államadósságot jóval, négy-öttszörösen meghaladó lakossági vagyonállománnyal rendelkezik. Ez tehát megfelelő „nemzetgazdasági” garanciát, fedezetet jelent az államadósságra, amely adósság a többi periféria-államban nem jellemző.

Ugyancsak elkerülték Olaszországot a Spanyolországban, Portugáliában, illetve Írorszáiban tapasztalt ingatlanpiaci „buborékok”, ennél fogva bankszektora is lényegesen egészségesebb.

Mindezen pozitívumok mellett meg kell említeni, hogy az olasz államadóssággal kapcsolatos piaci várakozás – így annak finanszírozására való hajlandóság - nagyban függ majd a GDP-növekedés érdekében tett intézkedésektől.

Az alacsony gazdasági növekedés ugyanis a magas államadósság mellett az olasz nemzetgazdaság legkomolyabb problémája, ráadásul ez a két adottság kölcsönösen hat egymásra is. Az államadóssággal összefüggő törlesztési és kamatfizetési kötelezettségek „elszívják” a forrásokat a gazdaság élénkítésére szolgáló beruházások elől, növekedés hiányában ugyanakkor hosszabb távon megkérdőjelezhető az államadósság fenntarthatósága. Egyes elemzések évi 300 Mrd euróra teszik az utóbbi 20 évben az európai átlaghoz képest alacsonyabb gazdasági növekedésből eredő veszteséget nemzetgazdasági szinten.¹⁴⁷

A gyenge versenyképességnek természetesen több strukturális oka van, de ezeket súlyosbítja az a földrajzi dualitás, amely lényegében minden adottságban, gazdasági mutatóban tetten érhető. Ez a fejlettségbeli és közigazgatási értelemben vett dualitás összefoglalható azzal a megállapítással, hogy Itáliában egy államon belül vannak jelen a leggazdagabb német területek szintjét képviselő (északi) és a Görögország legrosszabb paramétereit „produkáló” (déli) régiók. E kettősség kezelése szinte lehetetlen feladat elé állítja a mindenkori kormányt, nem beszélve arról, hogy az ország belpolitikai életére is rányomja bélyegét.

A gazdasági növekedés gátjainak áttekintését követően megállapíthatjuk, hogy e tekintetben Olaszország strukturális hátrányban van a fő európai államokhoz képest, az egy főre eső GDP tekintetében – az európai átlagot el nem érő növekedés következményeképp – pedig folyamatos relatív lecsúszást él meg.

E mutató tíz év alatt 17 százalékponttal csökkent, vagyis ennyiben számszerűsíthető az Olaszország által elmulasztott gazdasági fejlődés. Ennek az a következménye, hogy fejlettségi szintje ma már elmarad az eurózónáétól, és a Huszonhetek átlagával egyezik meg.

¹⁴⁷ *Raddoppiando la crescita si dimezza l'indebitamento*. Il Sole 24 Ore, 2011.07.29., 8. o.

Az alacsony gazdasági növekedés állandósulása pedig visszahat az olasz nemzetgazdaság másik súlyos problémájára, a magas államadósságra. Ez utóbbiból az adódik, hogy az országban tapasztalt adóterhek ugyancsak magasak nemzetközi összehasonlításban. Az adóterhek mérséklésére pedig egyrészt az EMU-szabályok által megkövetelt szigorú fiskális politika, másrészt a magas államadósság miatti spekulációs veszély, a periféria-államok felől jelentkező „fertőzési hatás” miatt nincs reális lehetősége a mindenkori kormánynak. Ily módon sem az adóterhek csökkentése, sem a nagyszabású kormányzati (infrastruktúra-) beruházások formájában nem képzelhető el a gazdaság élénkítése.

Kiutat a gazdaság liberalizációja, továbbá az adóelkerülés és a feketegazdaság visszaszorítása jelenthet, azonban ezek hatásainak érvényesítéséhez hosszabb időre van szükség.

A jelenlegi strukturális akadályok kiiktatása által elérhető magasabb növekedés értelemszerűen az államadósság fenntarthatóságát, sőt csökkentését is hitelesebben, nagyobb megrázkódtatások nélkül lenne képes garantálni.

A gazdasági növekedés beindítására alkalmas lépések szükségessége – politikai színezettől függetlenül – sürgető és innovatív feladat elé állítja a jelenlegi és a következő kormányokat.

Olaszország hosszabb távú makrogazdasági pozíciója, egyúttal ebből adódó presztízse és érdekérvényesítő képessége Európában - az európai szinten meghozandó nem kevésbé fontos döntéseken túl - lényegében ennek sikerétől függ.

A jövő nagy kérdése, hogy az európai adósságválság megoldására tett közös lépések és a pánikot fokozó piaci spekuláció versenyfutásában melyik fél kerül ki győztesen. Másrészt az is nyílt kérdés, hogy az olasz kormányzat reformlépéseit mennyire kezelik „helyénvalóan” a piacok: hosszabb távú állampapír-piaci nyomás, irreálisan magas adósságtörlesztési költségek esetén ugyanis ezek bizalomnövelő hatása kérdésessé válik, hozzájárulva az ország likviditási problémáinak kialakulásához.

Az ország belső lehetőségei a gazdaság élénkítésére, és egyúttal az adósságszolgálat csökkentésére mindezek alapján igen korlátozottak, ezért Olaszország e dilemmára inkább európai szinten igyekszik megoldást találni.

Az európai témakörökkel, részletesen pedig a kulcsfontosságú gazdasági kormányzási reformmal kapcsolatos olasz álláspontok áttekintéséhez - a fenti makrogazdasági elemzés eredményeire támaszkodva – az alábbiakban lehet röviden összegezni Olaszország belső tényezőiből fakadó erősségeit és gyengeségeit, másrésről a külső feltételektől függő lehetőségeket és veszélyeket.

Erősségek	Gyengeségek
<p><i>Az államadósság szerkezete</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - az átlagos lejáratú idő nemzetközi összevetésben a leghosszabbak között van - az államkötvények magas aránya az államadósságon belül, a más devizában lévő adósság elhanyagolható - csökkenő kiszolgáltatottság (már csak 40%-a van külföldi kézben) 	<p><i>Magas államadósság (a GDP 120%-a)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - az államadósság kamatterhei bekorlátozzák a költségvetési politika mozgásterét - kiszolgáltatottság a spekulatív piaci mozgások felé
<p><i>A magánszektor anyagi helyzete</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - a háztartások vagyonállománya a világ legmagasabbjai között - alacsony lakossági eladósodottság - alacsony vállalati eladósodottság - a bankszféra stabilitása, a kockázatos toxikus pénzügyi eszközök szinte teljes hiánya - ingatlanpiaci és egyéb „buborékok” hiánya - alacsony kitettség a PIGS-államok felé 	<p><i>Gyenge strukturális gazdasági növekedés</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - a munkaerőpiac rugalmatlansága - alacsony foglalkoztatottsági adatok - elöregedő társadalom - romló nemzetközi versenyképesség (munka termelékenység) - magas adóterhelés - aránytalanul nagy adminisztratív terhek a vállalkozásokon - az adóelkerülés magas szintje - K+F kiadások elégtelensége - a szigorú költségvetési politika nem teszi lehetővé a komolyabb gazdaságösztönző beruházási programokat
<p><i>Külpiaci helyzet</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - az eurózána második exporthatalma 	<ul style="list-style-type: none"> - az EU regionális fejlesztési forrásainak gyenge felhasználási mutatói - nagy regionális fejlettségbeli különbségek - a gazdasági ágazatok túlszabályozott jellege, az állam túlzott jelenléte
<p><i>Költségvetési fegyelem a gazdasági válság alatt</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - a költségvetési hiány (2013-ra egyensúly), eladósodás Európában a legjobbak között - nem volt szükség bankmentő csomagokra - magas állami vagyonállomány - adóelkerülés elleni küzdelem által hosszú távon stabilizálható a költségvetés 	
<p><i>Strukturális reformok</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - a növekedést gátló tényezők lebontása révén hatékonyság, versenyképesség emelése 	

Lehetőségek	Veszélyek
<p><i>Államadósság</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - EKB, hazai bankok és lakosság az állampapírok potenciális vásárlói – külső kiszolgáltatottság további csökkentése - államadósság csökkentése az állami részesedések értékesítésével, esetleg vagyonadóval - a költségvetési fegyelem által javuló nemzetközi bizalom előidézheti a kamatterhek csökkenését - az euróválság közösségi jelleget erősítő megoldása (eurókötvények, ESM, EKB hatáskörbővítés vagy bármilyen egyéb stabilizációs intézkedéssel) az államadósság fenntarthatóságát javítja – források felszabadulása a gazdaságfejlesztésre 	<p><i>Euróválság</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - a fertőzési hatás érvényesülése – állandó külső nyomás a spekulációs erők részéről az olasz államkötvénypiacon - a magas spread (ezáltal az államadósság kamatterheinek növekedése) az egész gazdaság növekedési potenciálját gyengíti - a kamatterhek növekedése, a hitelpiacok beszűkülése likviditási problémákat okozhat - a likviditási problémák állandósulása extrém esetben fizetéseképtelenséghez vezethet (ha nem sikerül refinanszírozni az államadósság lejáró részleteit)
<p><i>Külgazdasági helyzet</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - a külpiacon növekedése esetén a GDP bővülése 	<p><i>Globális recesszió kialakulása</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - az exportpiacok fokozódó beszűkülése, ezáltal a GDP-bővülés szinte lehetetlen

A következőkben e belső és külső tényezők fényében jobban meg tudjuk érteni az olasz Európa-politika, ezen belül is a gazdasági szabályozásokra vonatkozó elképzelések első ránézésre ultra-föderalista jellemzőinek valódi hátterét és mozgatórugóit.

VI. RÉSZ

Olaszország és az euróválság előzményei

1. A Gazdasági és Monetáris Unió hiányosságai és a tagállami érdeklődések

A 2007-ben kezdődött gazdasági-pénzügyi világválság nyilvánvalóvá tette, hogy az európai felügyeleti és előrejelző mechanizmusok alkalmatlanok voltak először a magángazdasági, majd az állami szféra adósság-válságának megelőzésére, illetve kezelésére.

Az eurózóna törekvését talán legszemléletesebben jelző, 2010 elején kirobbant görög államadósság-válság azonnali cselekvést tett szükségessé az európai politikai vezetők részéről a közvetlen fizetéseképtelenség rögtönzött „vészmegoldásokkal” való elkerülése érdekében, ugyanez megismétlődött az év végén Írország, majd 2011-ben Portugália vonatkozásában, majd a piaci spekulációs nyomás elérte Spanyol- és Olaszországot is.

Ezzel együtt elengedhetetlenné vált az euróra vonatkozó szabályozások és az egész európai gazdasági kormányzás konstrukciójának újragondolása, a tagállamok közti egyenlőtlen kereskedelmi, versenyképességi viszonyokkal való hosszabb távú szembenézés.

A közös valutára vonatkozó előírások négy gyenge pontja került az európai adósságválság körülményei között reflektorfénybe, melyeket nyilvánvalóan meg kell(ett) változtatni:

- A tagállamok államháztartására vonatkozó kritériumok rendszere, a Stabilitási és Növekedési Paktum (SNP) fő célkitűzésével ellentétben nem volt képes garantálni a megfelelően óvatos és szigorú nemzeti szintű költségvetési politikákat.
- A nemzeti szinten végrehajtott kiigazító mechanizmusok nem tudták elkerülni a tagállamok nemzetgazdaságai közötti nagy versenyképességi különbségeket, ami a pénzügyi piacokra nehezedő nyomást táplálta. Közösségi szintű gazdaságpolitika hiányában a globális válságra adott válaszok is nemzeti szinten

fogalmazódtak meg, az esetleges közös uniós fellépéshez képest szükségszerűen gyengébb eredményeket elérve.

- A pénz- és tőkepiaci felügyeletek tagállami alapú elkülönülése nem tette lehetővé a pénzügyi rendszert érintő kockázatok (pl. a bankrendszer törékenysége) uniós szintű átfogó azonosítását és kezelését.
- Hiányoztak továbbá az eredeti konstrukcióból az egyes tagállamok súlyos pénzügyi válsága esetére alkalmazható beavatkozási („mentő”) mechanizmusok. Ez is hozzájárult ahhoz, hogy a perifériaállamok likviditási problémái átalakultak fizetéseképtelenségi válsággá.

A közös valuta sebezhetőségét meghatározó alapprobléma úgy összegezhető, hogy a Gazdasági és Monetáris Unió csak a monetáris téren hozott magával valóban független politikát és intézményeket (ld. EKB), ugyanakkor gazdasági-gazdaságpolitikai oldala kezdettől fogva „alulfejlett” volt. Az EMU jelenlegi formájában tehát egy olyan aszimmetrikus integráció, amelyre a nemzetek feletti monetáris politika mellett a gazdaságpolitika más területein csak a koordináció a jellemző.¹⁴⁸

Pontosan ez a kettősség, féloldalasság az, ami a legtöbb vitát kiváltotta a Gazdasági és Monetáris Unió kialakításakor, és ez az, amelyben sokan a jelenlegi válság gyökereit is keresik, mégpedig több okból.

Egyrészt, a maastrichti szerződésben rögzített konvergencia-kritériumok meghatározásánál túlsúlyban volt a statikus megközelítés, vagyis hogy a feltételeket lényegében elegendő egy adott időpontban teljesíteni. Emellett lényeges hiányossága volt a rendszernek, hogy a kritériumok nem tartalmaztak a tagállamok közötti reálgazdasági konvergenciát erősítő elemet.

Ugyanezt a hibát sikerült elkövetni már a Stabilitási és Növekedési Paktum 1997-es megfogalmazásakor is, amely során a szankciós szabályrendszer révén – a német „stabilitási” dogmának megfelelően – szintén a költségvetési kritériumok betartatását kívánták elérni, nem fordítva kellő figyelmet a makrogazdasági egyensúlytalanságok elkerülésére.

Másképpen, már az SNP formába öntésekor is tetten érhető volt a tagállamok nemzeti megfontolásainak elsődlegessége, amellyel az államháztartási hiány előírt szintjének

¹⁴⁸ Ferkelt (2010), 135. o.

túllépése esetén végső soron a politikai (a Tanács keretei közötti) „áldás” követelményét írták elő a szankciók alkalmazásához.

Ezzel szemben az automatikus szankciók (vagyis a túlzottdeficit-eljárás automatikus megindítása) lehetősége az a tényező, amely a „minőségi ugrást” jelentené a költségvetési politikák felügyeletének valóban európai, közösségi jellege felé.

Természetesen nem elhanyagolható az a szempont sem, hogy – bár a német pénzügyminiszter, Theo Waigel eredeti javaslata szerint a szankciók automatikus jelleget kaptak volna - a tagállamok nem voltak hajlandók lemondani szuverenitásuk ezen, kétségkívül érzékeny eleméről. Az Unióra eleve jellemző democráciadeficitet ugyanis tovább növelte volna egy olyan rendszer, amelyben a tagállami, választott kormányok felett demokratikus legitimitációval nem, vagy csak mérsékelttel rendelkező közösségi intézmények (pl. a Bizottság) ítélezhetnek, adott esetben pénzbüntetést is jelentő szankciók formájában.

A Gazdasági és Monetáris Unió „eredendő bűneként” említi számos szerző¹⁴⁹, hogy alapvetően különböző gazdasági szerkezetű, adottságú államok között hozott létre valutauniót, anélkül, hogy a gazdaságpolitika másik ága, a fiskális politika terén valódi konvergenciát irányozott volna elő, illetve e vonatkozásban a közösségi hatáskörök erősítését eredményezte volna. Ez a probléma úgy is leírható, hogy mivel a világtörténelemben példátlan módon a „mögötte álló állam hiányában létrehozott fizetőeszköz egysége csakis szerződésre alapulhat, ez utóbbi pedig jellegéből adódóan sok nehézséget nem láthat előre, a mostani válság miatt ezt az eredeti paradoxont korrigálni kell”.¹⁵⁰

A közös valuta rendszere már a kezdetektől fogva tökéletlen és befejezetlen volt, amelynek oka elsősorban politikai jellegű. A maastrichti szerződést létrehozó politikusok várákozása az volt, hogy a tagállamok közötti konvergencia tovább folytatódik és fokozatosan elvezet a fiskális politikák integrációjához is. Ennek érdekében azonban a következő években nem történtek érdemi lépések, sőt, a tagállami gazdaságpolitikák egyre nagyobb eltérést hoztak az eredeti elképzeléshez képest.¹⁵¹ És mivel a közös valuta egész konstrukciója az inflációs veszély és a tagállami költségvetési egyensúlytalanságok elkerülésére irányult, figyelmen kívül hagyva a külső

¹⁴⁹ pl. ISPI (2011), 4-5. o., Altomonte – Marzinotto - Villafranca (2011), 50-51. o., Bruni (2012), 41. o., Cangelosi (2012), 2. o., Di Taranto (2012), 176-183. o.

¹⁵⁰ Giulio Tremonti az Aspen Institute Italia „*Il paradosso europeo*” c. Rómában, 2012. július 5-én rendezett konferenciáján

¹⁵¹ Visco (2011), 7. o.

deflációs sokkok lehetőségét, megfelelő védelmi eszközök nélkül az egész valutaunió védtelennek bizonyult a 2007-ben kezdődött pénzügyi válsággal szemben.

Ahogy a közös valuta megteremtésének folyamata¹⁵², úgy a vonatkozó szabályok 2010-ben kezdődött reformja is az Unión belüli tagállami érdekérvényesítés iskolapéldájának bizonyult, felszínre hozva az eurózóna tagállamai hozzáállásának, magatartásának kifejezett nemzetiérdek-alapú elkülönülését. Ennek megfelelően az európai gazdaságirányítási kormányzás reformja – vagy ha úgy tetszik, kialakítása – is a tagállamok sajátos érdekeiből adódó kompromisszumként, egyfajta „legkisebb közös többszörösésként” fogható fel, annak minden előnyével és hátrányával együtt.

A még ma is folyamatban lévő európai államadósság-válság korábban megkérdőjelezhetetlen gazdasági-politikai dogmákat tett zárójelbe, komolyan felvetődött pl. a közös valuta megszűnése, esetleg „kettéválasztása” is opcióként. Mindez azt jelenti, hogy az euró – és az európai gazdaságpolitika – kérdése túlmutat a pusztán gazdasági szempontokon: az EU-n belüli egyfajta politikai kohéziós válságként is felfogható. A nemzeti érdekérvényesítés vizsgálata tekintetében az euróválság nagyon „hálás” téma. Jól elkülöníthetők ugyanis a tagállamok/országcsoportok közti választóvonalak - kissé leegyszerűsítve - a déli, versenyképességi hátrányt elszenvedő perifériaállamok (Görögország, Portugália, Spanyolország, illetve Olaszország - ez utóbbi külön esetnek minősül, ahogy azt az alábbiakban látni fogjuk) és az északi-centrális „szigorparti” tagállamok között. Franciaország – törekedve privilegizált pozíciójának fenntartására Berlinnel – a két blokk közötti átmeneti helyzetben van, de makrogazdasági folyamatai egyre inkább a második csoportba sorolják.

A válság megoldását nehezíti, hogy az alapkérdésekben, vagyis az európai államadósság-problémák okaival kapcsolatos értékelésekben sincs egyetértés az egyes országcsoportok között, e téren igen erős a „hitelező” (északi) és az „adós” (déli) tagállamok közötti értelmezésbeli eltérés.

Kissé leegyszerűsítve, az északi országok narratívája szerint az adósságválság fő oka Görögországban a hanyag költségvetési politika, Olaszországban a strukturális reformok hiánya és a munkatermelékenység alacsony foka, Írországban a bankfelügyelet elégtelensége, Spanyolországban az építőipari „buborék” és a privátszektor magas adósságállománya. Ennek megfelelően ezen országcsoport szerint

¹⁵² Ferkelt (2010)

fiskális megszorítások, jó kormányzás és az adós államokban végrehajtandó strukturális reformok képezhetik a megoldást. Emellett egységesen elutasítja az államadósságok integrációját, továbbá az EKB felhatalmazását arra, hogy az nagyobb szerepet vállalhasson a déli eurózóna-tagállamok megmentésében.

Ezzel szemben a déli álláspont szerint a válság okai az euró bevezetése óta tapasztalható hitelbeáramlásban, az alacsony németországi belső fogyasztásban és Berlin exportvezérelt stratégiájában keresendők. E kiindulópont alapján a fiskális szigor nemcsak elégtelen a válság megoldására, de visszafoghatja az egyébként is törékeny növekedést, amely ugyanakkor anticiklikus gazdaságpolitikát igényelne. Ezen túlmenően az EKB-nak segítséget kellene nyújtania a fizetéseképtelenség közelében lévő államoknak, továbbá „közösségiesíteni” kellene a tagországok államadósságát az eurókötvények kibocsátása révén. Ezen országcsoport megítélése szerint a brüsszeli politikát, ezen belül is annak legfelső szintjét a hitelező államok, ezeken belül is elsősorban Németország dominálják, ezért az euróválság eredményeképpen kiemelten az „adós” államokban vetik fel megújuló erővel az EU-döntéshozatali folyamatok demokratikus legitimitásának - az akadémiai vitákban egyébként nem új - kérdéskörét is.¹⁵³

A domináns német megközelítés még ma is az, hogy nem az euró válságáról beszélhetünk, hanem egyes tagok államadósság-válságáról, amely a felelőtlen költségvetési politikák eredménye, ezért ez utóbbi téren kell mielőbb minél szorosabb közösségi ellenőrzést bevezetni. Ez az értelmezés ugyanakkor nem veszi figyelembe azt az időrendiséget, illetve azt az ok-okozati viszonyt, miszerint pontosan a magánszektor (ld. ingatlanpiaci buborékok, bankválságok) adósságai jelentették az alapproblémát, majd ezek – a tagállamok szerepvállalása, pl. bankmentő csomagok révén – „átalakultak” államadóssággá. Igaz, hogy komoly különbségek voltak az egyes tagállamok között az államadósság mértékében már a 2007-es válság előtt is, azonban a magánszektor adósságválságához (a bankok felelőtlen hitelezési gyakorlatához¹⁵⁴) nagyban hozzájárult a magas kereskedelmi többlettel, illetve visszafogott bérpolitikával és belső fogyasztással rendelkező államokban – elsősorban Németországban, illetve az „északi” tagországokban – felhalmozódott nagytömegű megtakarítás-állomány. A megtakarítások terén jelentkező divergencia az eurózónán belül egy komoly

¹⁵³ Comelli (2012), 3. o.

¹⁵⁴ Giulio Tremonti az Aspen Institute Italia „*Il paradosso europeo*” c. Rómában, 2012. július 5-én rendezett konferenciáján

egyensúlytalansági tényező, amely – a pénzügyi piacok deformációja, azaz „mindenhatósága” okán – nagyban hozzájárult a periféria-államokban tapasztalt „buborékok” kialakulásához, amelyek végső soron előidéztek az érintett országok államadósság-válságát.

Egyes vélekedések szerint az eurózóna jelenlegi nehézségei elsősorban politikai vezetési-irányítási válságként értelmezhetőek, amely a hatalmon lévő tagállami politikai elitek távlatos gondolkodásának hiányából és az Unió rendelkezésére álló eszközök, intézmények alkalmatlanságából, továbbá a fokozódó demokráciadeficitből fakad.¹⁵⁵

Olaszország pozíciója talán a legkényesebb, ugyanis a leginkább veszélyeztetett perifériaállamok és a bizonyos makrogazdasági mutatók alapján a stabilabbak csoportja határára ingadozik. Magas államadóssága alapjaiban behatárolja a mindenkori kormány politikáját: egyrészt prioritást élvez a szigorú költségvetési politika a nemzetközi spekuláció tompítása érdekében, másrészt pontosan a rendszerszintű kockázatok miatt Olaszország folyamatosan kezdeményező szerepet tanúsított a válság EU-szintű megoldását elősegítő tartós, intézményi változtatások érdekében. Azt, hogy milyen sikerrel, az alábbi tanulmány igyekszik nyomon követni, viszont ehhez mindenekelőtt szükség van Olaszország szerepének értékelésére a Gazdasági és Monetáris Unió elindítása kapcsán.

2. Olasz törekvések a GMU kereteinek meghatározása során

Olaszország a gazdasági és monetáris integrációval kapcsolatos álláspontjában az 1990-es éveket megelőzően is folyamatosan nyomon követhető volt a szupranacionális megoldások iránti affinitás. Ez nyilvánvaló volt pl. a Werner-terv esetében, amely kapcsán Olaszország támogatta az egységes gazdaságpolitikáért felelős közösségi intézmények létrehozását, illetve kedvezően foglalt állást az ún. „valutakígyóban” való részvételtől.¹⁵⁶ Olaszország európai elkötelezettségének „tesztje” az EMS-ben való részvétel kérdése volt 1978-ban, melyben végül pozitív politikai döntés született. Az olasz vezetés első számú prioritása volt ugyanis az európai integrációban való teljes részvétel, annak költségeitől függetlenül.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Cangelosi (2012), 1. o.

¹⁵⁶ Amelyből aztán 1973 elején távoznia kellett.

¹⁵⁷ Carbone (2011), 165. o.

A Gazdasági és Monetáris Unió konkrét részleteinek vizsgálatára az 1988. júniusi hannoveri EiT felállította a tagállami jegybankelnököket tömörítő és Jaques Delors bizottsági elnök által vezetett ún. Bölcsék Tanácsát, amelyben Lamberto Dini és Tommaso Padoa Schioppa képviselte Olaszországot. A testület jelentését az 1989. júniusi madridi EiT-n mutatták be, amely a közös valuta azóta széles körben ismert három szakaszos bevezetését irányozta elő.

Az olasz törekvésekben az institucionalista-szupranacionális megközelítések domináltak akkor is, amikor az Európai Központi Bank létrehozását a második fázisra javasolták, azonban végül ezt a többségi igényeknek megfelelően a harmadik szakaszra halasztották.¹⁵⁸

Az 1989. novemberi rendkívüli csúcstól¹⁵⁹ után 1989. decemberi strasburgi EiT elhatározta a kormányközi konferencia összehívását a szükséges szerződésmódosítások érdekében. Az 1990-es, Giulio Andreotti miniszterelnöksége alatt zajló olasz soros elnökség legfőbb prioritása éppen a GMU-ról szóló kormányközi konferencia előkészítése volt. Az októberi informális EiT-n Rómában elfogadták a GMU-ról készült - és a monetáris hatáskörök közös, független központi bankhoz való átruházásának követelményét, illetve a közös valuta, az ECU bevezetését tartalmazó - Carli-jelentést, az Egyesült Királyság ellenkezése dacára. Ez az esemény alapvető fontossággal bírt az egységes valuta megteremtésének folyamatában, és a monetáris, illetve a fiskális politikák egységesítését támogató, Guido Carli pénzügyminiszter jelentésében nagy hangsúllyal szereplő olasz megközelítéseket igazolta vissza.¹⁶⁰

A kormányközi konferencia végül az előkészítő egyeztetéseket követően még az olasz elnökség alatt, 1990 decemberében Rómában ült össze. A tárgyalások fő kérdése a harmadik szakaszban való részvételt érintő feltételek meghatározása volt. Míg a német vezetés minden tagállamra kötelezően érvényes, pontosan meghatározott „konvergencia-mutatók” előírását javasolta, addig az olasz kormány azon az állásponton volt, hogy a gazdasági stabilitást célzó politikák pusztán tendenciája legyen a belépési

¹⁵⁸ Carbone (2011), 165-166. o.

¹⁵⁹ Ezen a csúcson született meg az a geopolitikai kompromisszum, amely lehetővé tette a közös valuta bevezetését: a csúcson az Andreotti által képviselt olasz álláspont érvényesült a német egység és az európai integráció mélyítésének összekötésére vonatkozóan, miszerint a német újraegyesítés felgyorsításáért cserébe Németország beleegyezik a német márka „de facto” európaizálásába, egy nem kizárólag németek által irányított közösségi jegybank ellenőrzése alatt. (Ragusa (2011), 22. o.)

¹⁶⁰ Ragusa (2011), 29. o.

követelmény, ne pedig számszerűen meghatározott paraméterek mechanikus teljesítése.¹⁶¹ E téren végül a német-holland álláspont győzött, ugyanakkor az olasz pénzügyminiszter, Guido Carli elérte, hogy e mutatók teljesítésének vizsgálata ne statikus, hanem dinamikus elv alapján történjen. Nem sikerült azonban elérnie azt az olasz célt, hogy a konvergencia-kritériumok közé kerüljön be a munkanélküliségi ráta is. Ezen túlmenően Olaszország nem nézte jó szemmel az Unió kétsebességűvé válásának folyamatát, ezért nem támogatta a végül elfogadott „opting out” lehetőségét a GMU harmadik fázisa alól.¹⁶²

A maastrichti csúcson véglegesített kritériumok közül különösen az államadósságot érintő előírás haladta meg Olaszország képességeit, szigorú alkalmazása esetén gyakorlatilag évtizedekre lehetetlenné téve az ország csatlakozását a közös valutához. Ezért volt kulcsfontosságú az olasz érdekek szempontjából, hogy sikerült elérnie Carlinak azt a politikai kompromisszumot, hogy e kritériumot rugalmasabban, a folyamatok „tendenciáját” értékelve kelljen majd figyelembe venni.

Mindazonáltal a kritériumok rugalmasabbá tételére tett olasz törekvések az államadóssági mutatón kívül nem vezettek eredményre, ezért a mindenkori kormányok előtt két út állt: vagy végrehajtani a feltételek teljesítését lehetővé tevő költségvetési kiigazításokat és strukturális reformokat, vagy elfogadni Olaszország perifériás szerepét, távlatilag az európai integráció másodvonalába tartozását. Az utóbbi opció alapító EK-tagországgként nem jöhetett szóba, így módon a maastrichti kritériumok teljesítése „külső kényszerként”, motivációs erőként jelent meg az olasz politikai elit előtt az ország közpénzügyeinek egyéb körülmények között esélytelen rendbe tételére.

Összegezve elmondható, hogy Olaszország a GMU szabályrendszerének kialakításában nem játszott központi szerepet, ugyanakkor néhány javaslatával (a kritériumok ellenőrzésekor a folyamatok „tendenciájának” figyelembe vétele) megteremtette a közös valutához való csatlakozásának lehetőségét. Az alkufolyamat során alapvetően a föderális, institucionalista típusú megközelítést képviselte, vagyis támogatta a vonatkozó tagállami hatáskörök egy részének új intézményekhez (pl. erős központi bank) való utalását. Ez illeszkedik az olasz politika hagyományosan integrációpárti vonalába, de egyértelműen az ország érdekeit is szolgálják. Olaszország ugyanis vélt vagy valós gyengeségei miatt fokozottan ki volt szolgáltatva a nemzetközi pénzügyi spekulációs támadásoknak (ld. az 1992-es valutaválságot alább), ezért a monetáris, sőt

¹⁶¹ Bindi (2011), 177. o.

¹⁶² Ragusa (2011), 36. o.

szélesebb értelemben véve az egész gazdaságpolitikai eszközrendszer minél nagyobb részének „közösségiesítése” fokozottabb stabilitást, védelmet nyújtana számára, mint ugyanezen funkciók saját kézben tartása.

Az Andreotti-kormány, valamint személyesen Guido Carli pénzügyminiszter és Gianni De Michelis külügyminiszter érdemei a GMU alapvető jellegének felvázolásában, illetve a kormányközi konferencia elindításában elvitathatatlanok.

3. Az euró első körös bevezetése

Olaszország Gazdasági és Monetáris Unióban való részvételi szándéka nem volt teljes mértékben összeegyeztethető a makrogazdasági realitásokkal.

1980 és 1992 között az államadósság GDP-hez viszonyított aránya lényegében megduplázódott (elérve a 124%-ot), melyet az infláció magasán tartásával próbált meg kezelni a gazdaságpolitika, nem kellő figyelmet fordítva a költségvetési egyensúly felé törekvésre. Ennek megfelelően a költségvetés elsődleges hiánya 1988-ig a GDP 3%-át meghaladó értékeket vett fel, és csak ezt követően csökkent. Az elsődleges egyensúlyt 1990-ben sikerült elérni kisebb megszorításokkal, de az államadósság kamatterhei ennek ellenére tovább nőttek (1988-ban a GDP 8, 1993-ban 13%-ot kitevé).¹⁶³

Különösen az államadósság magas aránya górdított áthidalhatatlannak tűnő akadályt az első körös euróbevezetés elé, ezért a tartós mérséklését lehetővé tevő lépéseket nem lehetett tovább halogatni.

A politikai elit felismerte, hogy Olaszország csak akkor lesz képes érdekeit megfelelően érvényesíteni az EMU kialakítása során, ha abban az első pillanattól kezdve teljes joggal részt vesz. Valójában ez annak a második világháború óta követett általános Európa-politikai vonalnak a következetes képviselőt jelentette, miszerint Itália az integráció minden egyes részpolitikájában, leágazásában a belső körhöz, a kemény maghoz kíván tartozni. Az 1990-es évek elején tapasztalt gazdasági helyzetben ugyanakkor azt is be kellett látni, hogy Olaszország súlyának kellő európai érvényesítése részeként mindenekelőtt a nemzetgazdaság konszolidációját – mintegy „házi feladatként” – kell végrehajtani. Más szavakkal, az időszak legfőbb külpolitikai céljának eléréséhez elsősorban gazdasági téren kell javítania nemzetközi megítélését.

¹⁶³ Visco (2011), 3-4. o.

Az EMU kialakításának legközvetlenebb intézményi kényszere a jegybank és a végrehajtó hatalom nagyobb fokú elválasztása volt, amelynek Olaszország 1992 elején tett eleget a hivatalos leszámítolási kamatláb kizárólagos megállapítási jogának átadásával olasz nemzeti bank elnöke (abban az időben Carlo Azeglio Ciampi) számára. Attól kezdve a monetáris politika nem járulhatott hozzá az államadósság „stabilizálásához”, ami fegyelmezettebb költségvetési politikát tett szükségessé.

A költségvetési politika terén az olasz kormányok gazdaságpolitikája a maastrichti kritériumoknak való mielőbbi megfelelési képesség demonstrálása érdekében 1992-től elsősorban a költségvetési deficit és ennek eredményeképpen az államadósság csökkentését célozta kiadáscsökkentő és adóemelési, továbbá privatizációs intézkedések révén. Az 1992 és 2001 közötti privatizációs bevételek (összesen kb. 100 Mrd eurós nagyságrendről beszélünk) évi átlagban a GDP 1,15%-ának feleltek meg, nagyban hozzájárulva az államháztartás rendbetételéhez.¹⁶⁴

E ponton kell megemlíteni, hogy Olaszország indulási helyzete a Maastrichti Szerződés megkötése után korántsem volt rózsás. 1992-ben, több mint egy évtizedes felelőtlen költségvetési-pénzügyi gyakorlatot követően a második világháború utáni legerősebb valuta- és pénzügyi válság sújtotta Olaszországot. A líra elleni spekuláció miatt Olaszország az Európai Monetáris Rendszerből való kilépésre kényszerült 1992 szeptemberében¹⁶⁵ (ahová csak 1996 novemberében térhetett vissza), és az államcsőd lehetősége is reálisnak mutatkozott. A külpolitikai és gazdasági törekvések e ponton tehát egybeestek, ugyanis Olaszország viszonylag gyenge, sebezhető gazdaságként a mielőbbi euróbevezetésben volt érdekelt, remélve, hogy ezzel elejét veheti az esetleges spekulatív támadásoknak.

Ennek nyomán az Amato-kabinet rendkívül komoly kiigazító intézkedéseket vezetett be: 1992-es, mai értéken 48 Mrd eurós csomagja kezdte a sort, amelynek része volt egy nagyszabású privatizációs program beindítása is. Mindezeket a lépéseket 1993-ban már a Ciampi-kabinet folytatta, majd a kiigazítás lendülete megtörni látszott az első Berlusconi-kormány idején.¹⁶⁶ Az 1995-ben hivatalba lépett Dini-féle szakértői

¹⁶⁴ Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (2001), 23. o., valamint Che fretta c'era. L'Espresso 2011. No. 30. (július 28.), 128-129. o.

¹⁶⁵ Molnár (2011), 66. o.

¹⁶⁶ A jobbközép politikai potentátok jó része nem tekintett különösebb aggodalommal a líra leértékelődése felé, ugyanis abban az exportlehetőségek bővülésének esélyét látták. Carbone (2011), 166.

kormány nagyszabású nyugdíjreformot hajtott végre a kontributív elv erősítése céljából. Az 1995. márciusi, sokadik valutaválságot követően Dini fő célja a nemzetközi piacok bizalmának visszaszerzése volt. Mindenesetre 1995 végén Olaszország számára nagyon távolinak tűntek a maastrichti kritériumok: az államháztartás nettó eladósodása a GDP 7,6%-át tette ki, az infláció növekvő tendenciát mutatva elérte az 5,4%-os értéket, a hosszú lejáratú állampapírok hozamfelára meghaladta az 5,3%-ot. Az államadósság növekedése megtört, azonban így is rendkívül magas, a GDP 124%-ára rúgó értéket vett fel.¹⁶⁷

1996-ban, a Prodi-kormány hivatalba lépésekor a deficit továbbra is meghaladta a 7%-ot, az elsődleges többlet pedig 4,4%-os értékével elmaradt az euróbevezetést lehetővé tevő konvergencia-elvárásoktól, csakúgy, mint a 4%-os infláció és az hosszú távú államkötvények hozamszintjei (9,4%, a három legalacsonyabb inflációjú tagállam 6,5%-os átlagával szemben). Az első Prodi-kormány eredeti szándéka szerint a probléma „politikai megoldását” kísérelte meg, vagyis a maastrichti kritériumok teljesítésének elhalasztását igyekezett elfogadtatni az európai partnerekkel. Emlékezetes volt Prodi 1996. szeptemberi valenciai látogatása, amely során blokkoló kisebbség létrehozását kezdeményezte Spanyolországgal az EMU indításának egy évvel való elhalasztására, melyet Aznar kormányfő nemcsak hogy elutasított, de a Financial Times-nak adott nyilatkozatában nem túl diplomatikus módon nyilvánosságra is hozott.¹⁶⁸ Egyértelművé vált, hogy első körös spanyol eurórészvétel melletti olasz kimaradás esetén a líra leértékelődési spirálba kerülésén túl elkerülhetlenné vált volna Olaszország EU-n belüli politikai marginalizációja is. Ezért a találkozón kifejezett ösztönzést jelentett Olaszország számára a maastrichti kritériumok teljesítése felé.

A megszegyenítő valenciai epizód után a Prodi-kormány fő célja – 1996. szeptemberi bejelentése alapján - egyértelműen az EMU-ban való első körös olasz részvétel volt, letéve az indítás elhalasztására tett korábbi törekvéseiről. Ennek érdekében olyan lépéseket kellett bevezetni, amelyek a piacok bizalmának visszaszerzésével, az olasz államadósságra nehezedő kamatterhek csökkentése útján rövid idő alatt képesek jelentősen javítani az államháztartás pozícióit. A végül 1996 szeptember végén elfogadott 35 Mrd eurós „sokkterápia” része volt a közös valuta bevezetését szolgáló

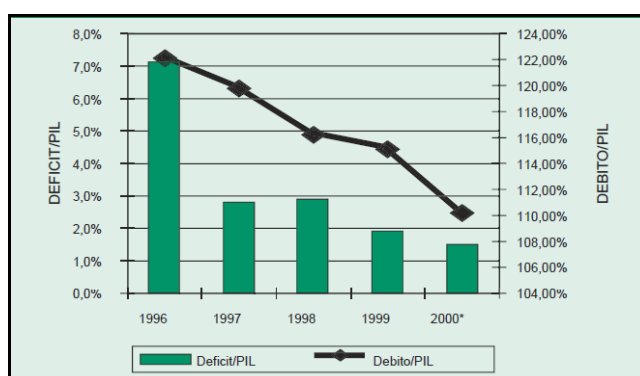
¹⁶⁷ Visco (2011), 1. o.

¹⁶⁸ Bindi (2011), 180-181. o.

rendkívüli elvonás, az ún. euró-adó is¹⁶⁹. Az egyik oldalon az elsődleges költségvetési egyenleg mérsékelt kiigazítására és egyszeri adókra, a másik oldalon az államadósság kamatterheinek tartós csökkenésére alapozó manőver logikáját abban az időben kevesen értették. Ennek megfelelően azt nyilvánvalóan magas kockázatai miatt komoly bel- és külföldi komoly szkepszis közepette kellett levezényelni, azonban végül eredményesnek bizonyult.¹⁷⁰ A líra már 1996 novemberében visszatérhetett az EMS-be, teljesítve ezzel az egyik maastrichti kritériumot. 1997-ben a pénzromlás mértéke már csak 1,7%-os volt, a deficit is a vártnál is alacsonyabb 2,7%-os szintre csökkent és – részben a megszorítások ellenére is 1,7%-ot kitevő GDP-bővülésnek köszönhetően - az államadósságon kívül az összes maastrichti kritérium teljesült (igaz, ez utóbbi is csökkenő tendenciát mutatott). A siker tükrében végül a piacok szemében Olaszország nem mint kockázati tényező jelent meg, sőt, inkább azt tekintették volna anomáliának és veszélyforrásnak, ha Róma nem venne részt a GMU első körében. Olaszország első körös euróbevezetés iránti elkötelezettségének hitelességét három tényező erősítette: Prodi azon vállalása, miszerint lemond, ha nem sikerül teljesíteni a kritériumokat; a líra visszatérése az EMS-be; valamint az infláció fokozatos csökkenése.¹⁷¹

A több kormányon átívelő megszorításokból kifolyólag a költségvetés elsődleges egyenlege az 1991 és 2008 közötti években végig többlettel zárt, az 1996 és 2000 közötti időszakban 4%-ot meghaladó nagyságrenddel.¹⁷²

56. ábra: Az olasz költségvetési deficit és az államadósság alakulása a GDP arányában



Forrás: Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (2001), 110. o.

¹⁶⁹ Ez az egyszeri adó egymagában lehetővé tette a deficit 0,6%-kal való csökkentését egyetlen év leforgása alatt.

¹⁷⁰ Molnár (2011), 118-119. o.

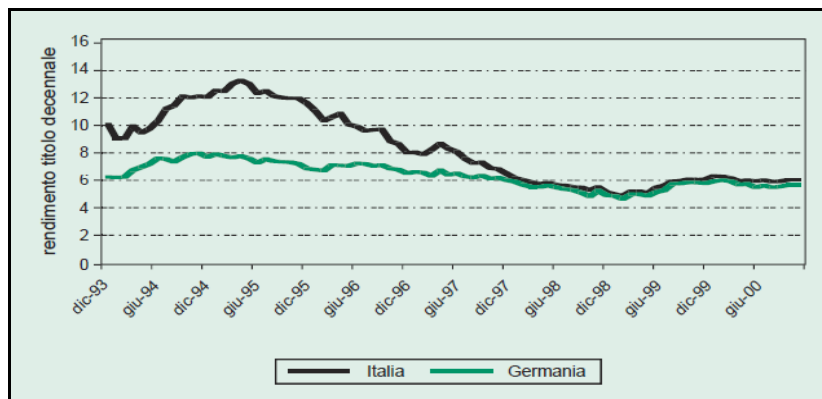
¹⁷¹ Bindi (2011), 182.

¹⁷² Cerniglia (2005), 41. o.

Ami az államadósságot illeti, a kiigazításoknak köszönhetően 1994-től kezdve folyamatosan csökkent mind annak GDP-arányos nagyságrendje (2004-re 103,8%-ra), mind a törlesztésre fordított költségvetési kiadások terhe. A fordulópontot e tekintetben 1996-1997 jelentette, amikor is a Prodi-kabinet megszorításainak köszönhetően az államháztartási hiány a GDP 7,1%-áról 2,7%-ra zuhant. Ennek megfelelően – az olasz államkötvények hozamszintjének folyamatos csökkenéséből is adódóan – a kamatfizetési kötelezettségek lényegében megfelelődték (1993 és 2001 között a GDP 12%-áról 6,5, majd 2002-re 5,8%-ára csökkentek).

Az 1990-es évek költségvetési kiigazító és privatizációs lépései tehát együttesen nagyban javították Olaszország államadósságának fenntarthatóságát, de az ország helyzetének nemzetközi piaci megítélését is. Ennek egyik egyértelmű jele az olasz és német tízéves államkötvények hozamai közti különbség fokozatos csökkenése az 1995-ös „rekord” 5,3%, azaz 530 pontról (ld. az alábbi ábrát), az euró bevezetéséig gyakorlatilag egyenértékűséget létrehozva. A „spread” lenullázott állapota lényegében a 2008-as válság kezdetéig mindvégig fennmaradt.

57. ábra: Az olasz és a német 10 éves államkötvények hozamszintje (%)



Forrás: Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (2001), 110. o.

Témánk szempontjából központi jelentőségű azon gazdasági és politikai körülmények összessége, amely mellett Olaszország a közös valuta „alapítói” között szerepelhetett. Ezzel kapcsolatosan elmondhatjuk, hogy a fent részletezett gazdaságpolitikai irányváltás csak a valóság egyik oldala. Mindezek az intézkedések nemcsak a költségvetési helyzet stabilizálódását eredményezték, de végső soron elvezettek 1998 májusában a Gazdasági és Monetáris Unióhoz való olasz csatlakozáshoz is, ugyanakkor ez legalább annyira volt politikai döntés, mint az olasz költségvetési politika kétségtől komoly eredményeinek honorálása.

Az olasz részvételhez a partnerek, elsősorban Németország „jóindulatára”, vagyis egy erősen politikai jellegű alkura is szükség volt: Róma tí. a GDP 120%-ára rúgó értékkel messze túllépte a 60%-os adósságküszöböt (ugyanez volt a helyzet Belgiummal is), de pl. 1996-ig a deficitkritériumot sem teljesítette, illetve azután is csak egyszeri, vagy ha úgy tetszik, a mai terminológia szerint „nem-ortodox” tételekkel sikerült ez.¹⁷³ A valutaunióban részt vevő tagállamok köréről a brüsszeli Európai Tanács 1998 májusában döntött, mégpedig a maastrichti szerződésben szereplő kritériumok szigorú alkalmazásától eltekintve, az 1997. év végi adatokat figyelembe véve.

Az euró felé vezető akadályverseny 1998. májusi EiT-t megelőző utolsó állomása a központi bankok kormányzói által készített Konvergenciajelentés (Frankfurt, 1998. március 24.) szövegezése volt. Az eredeti változat szerint Olaszország helyzetéről szólva a „serious concerns” kifejezés szerepelt volna a jelentésben, melyet Ciampi pénzügyminiszter volt jegybankelnök-társaihoz intézett telefonos lobbizása eredményeképpen az enyhébb „ongoing concerns” kifejezésre cseréltek.¹⁷⁴

Paradox módon ez a politikai döntés pontosan a költségvetési stabilitás és a monetáris szigor doktrínáját alkalmazó Németország érdekeit szolgálta. Nyilvánvaló volt, hogy Olaszország kívülmaradása a közös valuta projektje egészének értelmét kérdőjelezte volna meg, egyúttal akár komoly versenyképességi hátrányt is jelenthetett volna Németország számára (a líra leértékelésének mindig is előszeretettel alkalmazott eszköze által).

4. Következmények az eurózónán belüli erőviszonyokra a válság előtt

Az euró első tíz éve cáfolta az elindításakor megfogalmazott azon feltételezést, miszerint a közös valuta önmagában is hozzájárul a nagyobb fiskális politikai, makrogazdasági konvergenciához, az egyes tagállamok eltérő versenyképességéből, adottságaiból eredő egyensúlytalanságok mérséklődéséhez. Ehhez képest Németország tovább növelte versenyelőnyét, és az átlagot meghaladó német GDP-növekedési adatok fényében ez a folyamat tovább erősödik.¹⁷⁵ Kifejezetten német „dominanciát” mutatnak

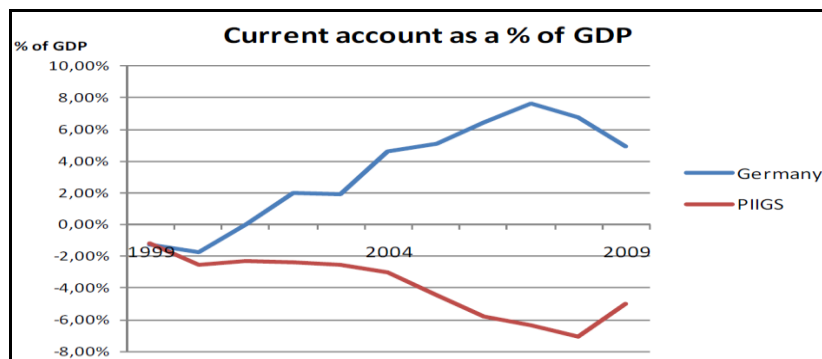
¹⁷³ Ferkelt (2005), 5. o.

¹⁷⁴ Bindi (2011), 182. o.

¹⁷⁵ Villafranca (2011a), 2. o.

a folyó fizetési mérleg alakulását mérő adatok az eurózónán belül (ld. az alábbi ábrát), a divergencia a periféria-államokkal szemben különösen erőteljes.

58. ábra: Fizetési mérleg a GDP %-ában



Forrás: Bruni – Villafranca (2011), 51. o.

Míg Németország 2000 és 2008 között a munka termelékenysége terén az eurózána átlagát 9,7%-kal meghaladó eredményt produkált, addig Olaszországban ez a mutató 92,4%-os volt (Spanyolországban 89,6, Portugáliában mindössze 53,1%). A visszaesés különösen figyelemreméltó annak fényében, hogy Olaszország a megelőző évtizedben még az eurózána átlaga fölötti munkatermelékenységi adatokkal rendelkezett. A visszafogott béremelési politikának köszönhetően Németország tovább növelte külpiaci versenyelőnyét, ennek megfelelően a 2000-ben tapasztalt 35 milliárd eurós folyó fizetési mérleghiánnyal szemben 2008-ra 165 milliárdos aktívumot ért el.¹⁷⁶

Az euró első évtizedének összesített olasz és a német külkereskedelmi teljesítménye tekintetében a fokozódó versenyképességi egyensúlytalanságot mutató kép még „megrázóbb”. Míg az euró bevezetése előtt, az 1989-2000 közötti években Olaszország összességében – nyilvánvalóan a líra komparatív leértékelésének is köszönhetően – 53 Mrd eurós fizetésimérleg-többletet, addig a 2001-2012. közötti években már 388 Mrd eurós kumulált passzívumot produkált. Ezzel szemben Németország ugyanezeket az időtávokat tekintve az euró bevezetése előtt 126 Mrd-os hiánnyal, azt követően pedig 1.791 Mrd eurós többlettel rendelkezett.¹⁷⁷ Vagyis, szemléletesen kifejezve, Németország a közös valutával a teljes olasz GDP-t meghaladó külkereskedelmi előnyhöz jutott.

¹⁷⁶ Villafranca (2011), 2. o.

¹⁷⁷ Ecco quanto la Germania guadagna dalla crisi. Bilancia dei pagamenti più che decuplicata con l'euro. Il Sole 24 Ore online, 2012.06.06.

Nem kisebb egyensúlytalansági problémákat tapasztalhattunk a megtakarítások „kezelése” terén: a valutaunió révén megszűnt árfolyamkockázatot kihasználva a német bankok a külkereskedelmi aktívum mintegy kétharmadának megfelelő összeget fektettek a német államkötvényekhez képest magasabb hozamot biztosító perifériás papírokba. Csak 2000 és 2010 között az eurózónán belüli német tőke kivétel mintegy 1.000 milliárd eurót tett ki, de általánosan véve is a 2000-2010-es évtizedben az exportált német tőkeállomány egészére nézve 5%-ot meghaladó átlagos hozamszintet sikerült elérni.¹⁷⁸ Kissé leegyszerűsítve, a perifériaállamok által Németországnak az államkötvényeik után fizetett kamatok a német GDP 0,75%-át jelentették (egyúttal ugyanekkora elvonást a perifériaállamoktól), amely végső soron egy egész évtizeden keresztül kb. évi 1,5%-os növekedési különbségben érhető tetten a német és a perifériaállamok adatai között.¹⁷⁹

Természetesen nem lehet azt mondani, hogy Németország külkereskedelmi sikereit teljes egészében az eurónak köszönhetjük, ugyanis ezekhez nagyban hozzájárultak az 1990-es években végrehajtott strukturális reformok is, amelyek lényegesen javították a német vállalatok külpiazi versenyképességét.

5. A politikai tényező szerepe és Németország érdekei az olasz csatlakozásban

Ezeket az erős belső egyensúlytalansági folyamatokat az euró bevezetésekor még nem lehetett előre látni. Mindezek ellenére a serpenyő másik oldala az olasz kormányzat számára sokkal lényegesebb volt, amely miatt mindenképpen az elsők között akarták a közös valutát bevezetni. Sokkal fontosabb volt tehát a versenyképességi szempontokhoz képest a részvétel, a „prezencionalizmus” elve: a közös valutához minden áron történő csatlakozással egyrészt ebben az esetben is bebiztosíthatta hagyományos Európa-politikai törekvéseinek érvényesülését, azaz a „belső körös” részvételt a mindenkor integrációs projekteken.

Ezen túlmenően a német mintájú közös monetáris politika által komoly pozitívumként számoltak az infláció mérséklődésével, valamint az államadósság finanszírozási terheire üdítő hatással bíró csökkenő hitelkamatokkal.

¹⁷⁸ Tajoli (2012), 2. o.

¹⁷⁹ Bastasin (2012), 1-2. o.

Németország tehát, mint láttuk, szükségesnek tartotta Olaszország csatlakozását a rendszer életképessége érdekében, viszont csak úgy járult hozzá a közös valuta megteremtéséhez, ha a monetáris politikát irányító Európai Központi Bank a német jegybank mintájára – vagyis kifejezetten az infláció féken tartására irányuló monetáris politikai feladattal - kerül felállításra. Ennek megfelelően a német hatás érzékelhető mind az EKB teljes intézményi és működési függetlenségének előírásában, mind pedig az inflációs célkitűzés garantálására vonatkozó kötelezettség primátusában a monetáris politika részeként. Lényegében ez az a megkötés, amely alapvetően megkülönbözteti az EKB-t a Bank of England-től vagy a FED-től és a jelenlegi válságban esetleg szükségessé váló fokozottabb (állampapírpia-)stabilizáló, illetve a gazdasági növekedés ösztönzésében játszott szerepét bekorlátozza.

Érdemes felhívni a figyelmet még egy, a Gazdasági és Monetáris Unió elindításakor kötött, és annak jelenlegi reformjának dilemmáját is nagyban meghatározó, nem mellékes politikai alkura, amely szintén a gazdasági integráció német szempontjaira utal. Németország a közös pénz bevezetésének feltételéül szabta ugyanis – közvéleménye megnyugtatása érdekében - annak garantálását, hogy a német adófizetők nem lehetnek felelősek a jövőben sem más tagállamok csődhelyzetének elkerüléséért, vagyis hogy nem képzelhetők el a tagállamok közötti ilyen jellegű transzferek, forrás-átcsoportosítások. Lényegében ezt a törekvést szolgálta a Szerződés ún. „no bail out” klauzulája, amely politikai szempontból a közös valuta létrehozásával együtt járó garanciaként, vagyis a német nemzeti érdekek érvényesülésének egyik legfőbb feltételeként értelmezhető.

Megjegyzendő, hogy a jelenleg legnagyobb kérdésként szereplő Görögország már az euróövezetbe való belépését megelőzően is élt a „kreatív statisztika” eszköztárával, vagyis végső soron a kritériumokat akkor sem teljesítette. Mindez egyrészt megerősíti, hogy ebben az esetben is politikai jellegű döntésről volt szó, és alátámasztja azt is, hogy az európai gazdaságirányítási rendszer keretein belül nem működött a tagállami költségvetési politikák, statisztikai rendszerek összehangolására, ellenőrzésére alkalmas eszközrendszer. Más szavakkal, a gazdasági realitások figyelembe vételének szükségességével szemben prioritást élvező politikai döntések kezdettől fogva kódolták bele a rendszerbe a válság lehetőségét.

Amint a fentiekben is láttuk, a közös valuta megszületése elsősorban a tagállamok közötti, a nemzeti érdekekből kiinduló melletti politikai alku volt, amelynek monetáris

oldala valóban közösségi jelleget kapott, de a költségvetési politikák minimális koordináció mellett továbbra is a nemzeti politika kompetenciájába tartoztak.

A politikai megfontolások, vagyis ha úgy tetszik, a tagállami/nemzeti érdekek tehát kezdettől fogva alapjaiban határozták meg a rendszert, és fejlődése során ugyancsak ezek bírtak elsődleges szereppel.

Minderre kiváló példaként szolgál a Stabilitási és Növekedési Paktum előírásainak módosítása 2005-ben, melyet ma sokan az euróövezeti államadósság-válság döntő okaként értékelnek. Bár a Stabilitási és Növekedési Paktum előírta a költségvetési politikák szigorú folytatását és felügyeletét, 2002-től kezdve számos tagállam volt képtelen betartani a referenciaértékeket.

Ezek közé tartozott Franciaország és Németország is, ugyanakkor az EU ezen két vezető tagállama ellen – a Tanácsban kialakított politikai alknak megfelelően – nem kerültek alkalmazásra szankciók. Mindez nagy mértékben ásta alá a közös valutára vonatkozó szabályok hitelességét.

A döntő változás mégis a Stabilitási és Növekedési Paktum 2005 márciusi módosítása volt a nagy tagállamok közötti 2003-2004-es egyeztetéseket követően, amely relativizálta a szankcióktól való eltekintés lehetőségét.¹⁸⁰

A német-francia kezdeményezésre létrejött megállapodás szerint a költségvetési szigor háttérbe szorult a gazdaságösztönzési szempontokhoz képest. Mindezzel csökkent a rendszer objektivitása, a költségvetési hiány megítélésekor számos tényező „elszámolhatóvá” vált, jelentősen mérsékelve a szankciók elrettentő erejét is.

Komoly elemzések szerint az SNP eredeti előírásainak következetes – felvizezés nélküli – alkalmazása esetén Európa sokkal erősebb pozíciókból várhatta volna a 2008-ban kezdődött világgazdasági válságot. Ehhez képest az 1998-2007-es időszak éveinek átlagában – Németországot leszámítva - minden tagállam az előírt korlátoknál nagyobb kiadásnövekedést hajtott végre.

A szabályok rigorózus alkalmazásával 2007-ben a ténylegesen tapasztalthoz képest négy államban (Ausztria, Belgium, Hollandia és Spanyolország) ugyan magasabb államadósságot kellett volna elkönyvelni 2007-ben, míg Portugáliában, Olaszországban és Görögországban az sokkal (sorrendben 6, 9, illetve 24 százalékponttal) alacsonyabb szintet ért volna el.¹⁸¹

¹⁸⁰ *Da oggi in Europa più rigore sul debito*. Il Sole 24 Ore, 2011.09.28., 6. o.

¹⁸¹ Bankitalia (2011): *Relazione annuale 2010.*, 66-67. o.

Megjegyzendő, hogy nem véletlenül ellenezte az EKB elnöke már 2003 novemberében is az SNP-nek a két nagy tagállam kezdeményezésére és – a nemzeti költségvetések állapotából eredő megfontolások alapján – a többiek, köztük Olaszország támogatásával lebonyolított „felhívását”.

Egyrészt, a szankciók eredeti politikai jellegének további erősítése az automatizmus (értsd: Bizottság jogkörei) kárára, hitelességük csökkentése előrevetítette a költségvetési politikákra vonatkozó szigor gyengülését. Az ezzel párhuzamosan továbbra is alacsony, a tagállami kockázatokat nem megfelelően tükröző kamatlábak pedig egyenesen a felelőtlen költségvetési politikát, a túlzott eladósodást ösztönözték, nem koncentrálna a hitelek valóban produktív ágazatokba „terelésére”.

Másrészt, a 2008-ban kezdődött nemzetközi válság különösen reflektorfénybe helyezte a közös valuta azon „eredendő bűnét”, amely a költségvetési politikák nem kellő felügyeletéből és a szabályok megsértésével szembeni szankciók elégtelen szintjéből adódtak, párosulva a statisztikai adatok korrektsége ellenőrzésének hiányosságaival. Ezen tényezők, mint majd a görög példából is látszik, egy olyan „robbanóelegy” kialakulását tették lehetővé, amely robbanása talán a világgazdasági válság nélkül is bekövetkezett volna.

A 2008-ban nyilvánvalóvá vált nemzetközi pénzpiaci, majd reálgazdasági válság fényében mindenesetre különösen veszélyesnek bizonyultak az euró – alapvetően politikai jellegű - „eredendő bűnei” és az SNP felvizezése, azaz elengedhetetlennek bizonyult közös valutára vonatkozó szabályrendszer gyökeres átalakítása.

6. Az euróválságra adott válaszok

A görög helyzet tarthatatlanságát felismerve 2010 tavaszán kétirányú folyamat indult meg.

Egyrészt, a válság ad hoc kezelését megkísérlő döntések meghozatala – rendszerint fáziskésésben a piacokhoz képest. Másrészt, a konstrukciós hibák kiküszöbölésének, a mulasztások megismétlődését megakadályozni hivatott intézményes jogszabály-alkotási fázis.

E két folyamat természetesen egymással szoros összefüggésben, időben párhuzamosan zajlott (sőt, nem lényegtelen részleteket tekintve még ma is folyik), mégis érdemes azokat külön tárgyalni.

6.1. A válságkezelés, a „tűzoltás” szakasza

A folyamat első szakaszában még csak a görög államháztartási problémák hirtelen megjelenése által kiváltott piaci turbulenciák rövid távú mérséklését célozta az EU fellépése. Minderre az szolgáltatott alapot, hogy kiderült: az előző görög kormány éveken keresztül hamis adatokat közölt az államháztartási helyzetről, így megkerülve az esetleges uniós szankciókat. Érdemes hozzátenni, hogy az államháztartás erőn felüli költekezéséhez nagy mértékben hozzájárultak az alacsony hitelkamatok, illetve a magánszektor (pl. bankok) nagyfokú hajlandósága Athén – és a többi periféria-állam – finanszírozására. A dilemmát az okozta, hogy nyilvánvalóvá vált: Görögország nem képes önerőből rendezni a kormányzati szféra túlköltekezéséből eredő és hamis adatközlésekkel elfedett egyensúlyi problémáit, ugyanakkor a Szerződés „no bail out” rendelkezése (EUMSZ 125. cikke) kizárta az Unió rendkívüli beavatkozását. Ehhez társultak a vezető német politikusok által tett és a piaci feszültséget fokozó nyilatkozatok, melyek a kezdeti időszakban következetesen kizártak bármilyen uniós segítséget Athén számára.

A görög szükséghelyzet átmeneti megoldását a 2010 márciusában kidolgozott, az eurózóna tagállamainak bilaterális hiteleire alapuló ad hoc pénzügyi támogatási rendszere jelentette, amelyben minden tagállam az Európai Központi Bank alaptőkéjében meglévő részesedése arányában vállalt szerepet. 2010 májusában Görögország egy szigorú kiigazító program fejében hozzájuthatott az IMF és az eurózóna tagállamai által ily módon összeadott 110 Mrd eurós mentőcsomaghoz (a tagállamokra jutó 80 Mrd-ból 15-öt Olaszország biztosított).

A pénzpiacokra helyeződő folyamatos nyomás miatt és a görög állapotok többi periféria-államokra történő áttérjedésének megakadályozása érdekében került sor az átmeneti segélymechanizmus „intézményesítésére” - az Európai Tanács 2010. márciusi ülésének eredményeire alapozva az ECOFIN május 9-i ülésén, az EUMSZ 122. cikke, azaz rugalmassági klauzulája alapján. Létrejött az EU költségvetésében meglévő forrásokra támaszkodó, az Európai Bizottság által felügyelt Európai Pénzügyi Stabilizációs Mechanizmus (EFSM), valamint a tagállamok által nyújtott hiteleket összefogó **Európai Pénzügyi Stabilizációs Eszköz** (EFSF). Az EFSM számára 60 Mrd eurót különítettek el, míg az EFSF tagállami garanciavállalással fedezett keretét 440 Mrd euróban határozták meg. Fontos megjegyezni, hogy ez utóbbi ténylegesen 250 Mrd eurós összegben teszi lehetővé a kötvénykibocsátás révén történő hitelnyújtást.

Korlátozott tűzerején túlmutató jelentősége, hogy ez az első olyan eszköz, amely az eurózána egyfajta kollektív felelősségvállalását jelképezi valamely tagállam gazdasági „megingása” esetére.

A szakajtóban és a politikusok között mindvégig vita folyt arról, hogy ez az összeg elegendő-e. A német álláspont elutasította az eszköz bővítésének lehetőségét, mígnem ennek elkerülhetetlensége az adósságválság más periféria-államokra történt áttérjedését követően nyilvánvalóvá nem vált.

A fertőzőési hatásra utaló jelek – ismételt tőzsdei és állampapír-piaci nyomás formájában - 2010 novemberében, az írországi bankszféra hitelválságának tetőzésével szaporodtak meg. Az ír pénzüzetek de facto összeomlásával járó piaci pánik magával vonta az ország költségvetési hiányának, illetve államadósságának piaci alapú finanszírozhatatlanságát. Ismételt kommunikációs hibákat és a politikai elit késlekedését követően 2010. november 28-án megszületett a megállapodás a Dublin számára rendelkezésre bocsátott 85 Mrd-os mentőcsomagról (ebből 22,5 Mrd-ot az EFSM, 17,7 Mrd-ot az EFSF, 22,5 Mrd-ot az IMF biztosított).

Némileg kisebb megrázkódtatásokat követően, a drámai helyzet mellőzésével ugyancsak az európai és a nemzetközi közösség pénzügyi segítségéért folyamodott Portugália. Lisszabon 2011. május 16-án az EFSM, az EFSF és az IMF egyenlő mértékű szerepvállalásával összeállított, 78 Mrd eurós csomagban részesült.

A helyzet komolyságát jelzi, hogy mind Írorszáiban, mind Portugáliában a kormány szinte azonnali bukását hozta magával a nemzetközi mentőcsomag ténye, illetve a feltételül szabott megszorító intézkedések elfogadása.

2011 tavaszára már mindenki előtt világos volt, hogy a spekulációs folyamatok, illetve a megszorítások miatt is fokozódó recesszió miatt szükség van egy újabb görög mentőcsomagra. A 2011. márciusi adatok bizonyították, hogy az eredeti feltételek szerint Athén nem képes tartani költségvetési konszolidációját, ezért az eurózána vezetői döntést hoztak a feltételek enyhítéséről: ez a hitel lejáratának 7,5 évre növelését, valamint az alkalmazott kamatláb 100 bázispontos csökkentését jelentette. A 2011 tavaszán, kora nyarán ismét felerősödő állampapír-piaci nyomás fényében a feltételek további enyhítése vált szükségessé.

Az Athénnek nyújtandó újabb, 130 Mrd eurós (a 2011. március 14-én jóváhagyott csomagból az EU/EFM 102, az IMF 28 Mrd-dal részesedik) mentőcsomagon túl július 21-én az euróövezeti állam- és kormányfői csúcson döntés született a kamatlábak további csökkentéséről „az EFSF finanszírozási költségeihez közeli szintre” (mely

immár vonatkozott Írországra és Portugáliára is) és a Görögországnak nyújtott hitelek lejáratának meghosszabbításáról (legalább 15, legfeljebb 30 évre, tízéves türelmi idővel).

A júliusi euróövezeti csúcsot megelőzően már a június 23-24-i EiT-n megerősítést nyert az a német igény is, amely a magánszektor „önkéntes” hozzájárulását is igényelte az adósságállomány csökkentésével, a lejáró állampapírok informális megújítása formájában.¹⁸²

A magánszektor nettó hozzájárulása a július 21-i alkunak megfelelően a 2011-2014-es időszakra összesen 50 Mrd euróban (ebből 12,6 Mrd euró az adósság-visszavásárlási program nagyságrendje), a 2011-2019-es időszakra 106 Mrd euróban került rögzítésre. Ezen túlmenően a politikai vezetők jelezték: hajlandóak biztosítani a görög bankszektor újratőkésítését lehetővé tevő forrásokat.¹⁸³

A döntést – a várakozásoknak megfelelően – a piaci elemzők szelektív fizetéseképtelenségként értékelték, ennek megfelelően tovább emelkedtek a görög államkötvények hozamszintjei.

A fenti könnyítések ellenére a görög makrogazdasági adatok a továbbiakban is kedvezőtlenebbül alakulnak az előrejelzésekhez képest. Pontosan ezért 2011 őszére a piacok már szinte biztosra vették Athén fizetéseképtelenségét, ami lényegében megkérdőjelezi az EU megközelítésének, fellépésének helyességét, melyet a válság egésze alatt tanúsított, illetve (a magánszektor részvételének rögzítését követő piaci reakciók alapján) annak hatékonyságát is.

Továbbra is nyitott kérdés azonban az előírt kiadáscsökkentő és reformintézkedések végrehajtásának sikeressége.

A tagállami mentőcsomagoknál kisebb visszhangot kapott, de nem kevésbé fontos a 2010. március 25-26-i Európai Tanács döntésének egy másik eredménye. Francia-olasz közös javaslatra ugyanis az **Európai Központi Bank** számára lehetővé vált a tagországok államkötvényeinek vásárlása a másodlagos piacokon az állampapír-piacokra nehezedő nyomás enyhítése érdekében.

Ez lényegében egy olyan átmeneti segítségként funkcionál, amely a tagállamok államadósságának finanszírozási terheit enyhíti abban az időszakban, amíg elfogadásra nem kerülnek a bajba jutott országok által vállalt kiigazító és strukturális reformok.

¹⁸² Európai Tanács (2011), 6. o.

¹⁸³ Az Európai Unió Tanácsa (2011), 2. o.

Hosszabb távon ugyanis kizárólag ez utóbbiak képesek helyreállítani egy állam adósságának fenntarthatóságát érintő hitelességét, más szavakkal az adósság piaci finanszírozhatóságát. Pontosan ez a bizalom fogyott el az eurózóna mentőcsomagra szorult perifériaállamaival szemben, és Olaszország, de még inkább Spanyolország esetében is ingatag lábakon áll. Mint a későbbiekben látni fogjuk, e két ország nem fordult az EFSF-hez segítségért (azon túl, hogy az eszköz méretei erre elméletileg is csekély esélyt adnak), de az EKB állampapír-vásárlásai 2011 nyarán döntő hatással bírtak államkötvénypiacaik viszonylagos stabilizálásához.¹⁸⁴

Az EKB ezen eszköze nem kis kockázatokkal jár (ahogy a német politikai elit egy részének elítélő reakciója is mutatja), de látni kell: az EKB ily módon egy újabb lépést tett afelé, hogy „valódi” jegybankként funkcionáljon, vagyis az infláció kontroll alatt tartása mellett másik alapvető feladatának, a pénzügyi stabilitás biztosításának is megfeleljen (szükség esetén ezzel a likviditásbővítő megoldással).

6.2. A gazdaságirányítási szabályrendszer átalakítása

Az egyes tagállamok adósságválsága miatti ad hoc intézkedések mellett 2010 tavaszán elindult a gazdasági kormányzás reformfolyamata is, mely során kirajzolódtak a tagállamok hosszabb távú elképzelései is szűkebb értelemben a Gazdasági és Monetáris Unió, tágabb értelemben az európai integráció jövőjét illetően. Megjegyzendő, hogy e folyamatban a főszerepet a tagállamok, illetve ezek vezetőit tömörítő Európai Tanács elnöke, Herman Van Rompuy játssza. A Van Rompuy-munkacsoport jelentését 2010. október 28-án fogadta el az EiT, politikai döntést hozva az állandó válságkezelési mechanizmus felállításáról is. Német követelésre elfogadást nyert a magánhitelezők hozzájárulásának kötelezettségére vonatkozó utalása a 2013 utáni mentőcsomagok esetében.¹⁸⁵

Az így létrejövő **Európai Stabilizációs Mechanizmus (ESM)** 2013 második felétől az EFSF és az EFSM szerepét venné át, azonban hatásköreiről, pontos működési rendjéről tovább folytatódott a vita a tagállamok között. Fontos sajátossága ennek a mechanizmusnak, hogy a politikai kompromisszum szerint – ellentétben a gazdasági kormányzásra vonatkozó többi reformelemmel – teljességgel az Unió intézményi keretein kívül, az eurózóna tagállamainak államközi megállapodása alapján fog működni. Ennek megfelelően ugyancsak ezen országok államközi egyeztetései útján

¹⁸⁴ Bruni (2011), 2. o.

¹⁸⁵ Gianniti (2011), 4. o.

kerül sor a részletkérdések szabályozására, illetve működése során az egyes hitelcsomagok nyújtása is az eurózóna minisztereinek egyhangú döntéséhez van kötve. Azaz, végső soron az érdemi döntéshozatali lehetőséget – német igényre – „visszaterelték” az eurózóna tagállamaihoz, a 122. cikk ECOFIN 2010. május 9-i ülésén történt alkalmazását kivételes jellegűnek minősítve.¹⁸⁶

A reformcsomag egyik fontos eleme, a nemzeti költségvetések előzetes uniós szintű egyeztető eljárása, az ún. **európai szemeszter** már 2011-ben bevezetésre került. Ennek keretében a tagállamok minden év áprilisáig benyújtják nemzeti reformprogramjukat és stabilitási programjukat az Európai Bizottság és az Európai Tanács számára, majd költségvetéseiket az uniós szervek ajánlásainak figyelembevételével véglegesíthetik.

A Stabilitási és Növekedési Paktum szigorítására, ezen belül az államadósság-kritérium megsértésének szankcionálhatóságát bevezető, 2012 januárjában hatályba lépett ún. **hatos csomag** a gazdasági kormányzás reformjának központi jelentőségű eleme.

A hatos csomag elemeit, mivel a Gazdasági és Monetáris Unió szabályrendszerének átfogó reformját képezik, érdemes röviden áttekinteni:

A Stabilitási és Növekedési Paktum megelőzési ágát módosító rendelet (1466/97/EK)

A 3%-nál alacsonyabb GDP-arányos költségvetési hiánnyal bíró államok esetében a jövőben is a középtávú költségvetési cél jelentené a hivatkozási pontot, azonban az ehhez vezető kiigazítási pálya értékeléséhez az ún. strukturális költségvetési egyenlegen túlmenően a tagállami kiadások növekedésének ütemét is figyelembe kell venni. További változás, hogy az évi 0,5 százalékos kiigazítási ütem túllépése az eurózóna tagállamain túl a GDP 60 százalékát meghaladó államadósságú tagállamokra is vonatkozna. Az európai szemeszter keretében pedig a tagállamok stabilitási és konvergenciaprogramjait az eddigi szabályokkal ellentétben nem decemberben, hanem már áprilisban be kell nyújtani annak érdekében, hogy a Bizottság és a Tanács ajánlásai még a nemzeti parlamenti elfogadás előtt beépíthetők legyenek a tagállami költségvetésekbe.

¹⁸⁶ A döntés politikai jelentősége abban áll, hogy a kompromisszum szerint lehetővé vált a Szerződésekben egyébként eddig jogi alappal nem bíró, állandó válságkezelő eszköz létrehozása az EUMSZ 136. cikkének kiegészítésével, az eurózóna egészének stabilitása érdekében.

*A Stabilitási és Növekedési Paktum korrekciós ágának jogi alapját módosító rendelet
(1467/97/EK)*

A kiigazító szakasz szabályainak gyökeres változásának tekinthető az, hogy az adósságkritérium a deficitmutatóval azonos „jogállást” kap. Eszerint a túlzotthiány-eljárás akkor is megindítható, ha a GDP 60%-át túllépő államadósság nem csökken kellő ütemben. Ez esetben az eljárást még akkor sem lehet megszüntetni, ha az államháztartási hiány 3% alá kerül. Az államadósságot annak a 60% feletti részének 1/20-ával kell éves szinten csökkenteni.

A nyugdíjreformok költségei egy része ezentúl állandó jelleggel figyelembe vehető a deficitmutatónál, de csak a 60%-os adósságkritériumot teljesítő tagállamok számára.

Új irányelv a tagállamok fiskális kereteire vonatkozó körülményekről

Az irányelv rögzíti a tagállamokra vonatkozó, a fenntartható és fegyelmezett költségvetési politikák feltételeit, a Stabilitási és Növekedési Paktum célkitűzéseinek és elveinek a nemzeti költségvetésekben is alkalmazandó jellegét. Ez a tervezésre, az átláthatóságra és a végrehajtásra (pl. statisztikai adatközlés, előrejelzések nyilvánossága, stb.) vonatkozó minimumkövetelmények meghatározását jelenti.

Új rendelet a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról

A makrogazdasági egyensúlytalanságok előrejelzésében megmutatkozó hiányosságok vezettek végső soron a magángazdasági válság államadósság-válsággá alakulásához, ezért szükségessé vált a tagállamok nemzetgazdasági állapotának átfogó, nem kizárólag a közpénzügyekre összpontosító felügyeletének megteremtése. Ennek megfelelően a túlzott költségvetésihiány-eljárás mellett bevezetésre kerül az ún. túlzott egyensúlytalansági eljárás (excessive imbalances procedure, EIP). Az EIP a túlzott költségvetésihiány-eljáráshoz hasonlóan két ágra tagozódik: a makrogazdasági egyensúlytalanságok éves értékelésére (megelőző szakasz), valamint az intézkedések kikényszerítésére (kiigazító szakasz). A Gazdasági és Monetáris Uniót fenyegető makrogazdasági egyensúlytalanságok értékelésére egy 8-10, az egyensúlytalanság szempontjából „releváns” mutatót magában foglaló eredménytáblát (scoreboard) alakít ki a Bizottság, megfelelően differenciált küszöbértékekkel. Az egyensúlytalansági helyzet veszélyének fennállását a Bizottság ezen mutatók összetett, alapos elemzését és mérlegelését követően állapíthatná meg. Az egyensúlytalansági eljárás keretében a Tanács ajánlásokat fogalmaz meg az érintett tagállam számára, amely az

egyensúlytalanság kiigazítására cselekvési tervet (corrective action plan) dolgoz ki, majd ezt a Tanács megvizsgálja és meghatározza az intézkedések határidejét.

Rendelet az euróövezet költségvetési felügyeletének hathatós érvényre juttatásáról

A szankciókat szabályozó rendelet alapján fontos újítás, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktum részét képező szankciók már a megelőző szakaszban hatályba lépnek. Ha az érintett tagállam nem teljesíti az elvárt kiigazítási ütemet, akkor a Tanács ajánlásokat fogalmaz meg számára, és ha ezeket nem teljesíti, akkor kamatozó letét elhelyezésére kötelezhető. Túlzott hiány esetében ez nem kamatozó letétté alakulna át a GDP 0,2%-a erejéig. Ha a tagállam nem hajtja végre a tanácsi ajánlásokat, akkor ez a nem kamatozó letét bírsággá alakul át. Ha mindezek után az érintett tagország nem tesz eleget az ajánlásoknak, akkor a pénzügyi bírság a GDP 0,5%-áig megemelhető. A letéti kamatok és bírságokból befolyó összegek az EFSF, illetve az ESM kasszájába kerülnek.

A szankciók hatékonyabb érvényesülése céljából bevezetésre kerül az ún. „fordított szavazás” rendje, azaz a szankcióra vonatkozó bizottsági javaslat elfogadottnak tekintendő, kivéve, ha a Tanács azt minősített többséggel elutasítja.

Rendelet az euróövezetben jelentkező túlzott makrogazdasági egyensúlyhiány korrekciójára irányuló jogérvényesítési intézkedésekről

A túlzott egyensúlytalansági eljárás esetében a Tanács (ez esetben az Eurócsoport) csak akkor szabhatna ki bírságot a GDP 0,1%-a erejéig, ha az érintett tagállam második alkalommal sem teljesíti határidőre a megszabott korrekciós intézkedéseket. A Bizottság javaslata szerint ennél az eljárásnál is bevezetésre kerülne a fordított szavazás intézménye.

A gazdasági kormányzás reformja, ezen belül is a hatos csomagról született fő politikai alkuját rögzítő 2011. március 24-25-i EiT-vel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy az érdemi döntéseket az euróövezet állam- és kormányfői a 27-es kör – többek közt a soros elnökség - mellőzésével, március 11-i tanácskozásukon meghozták. Más szavakkal, a Gazdasági és Monetáris Unió jövőbeli működését meghatározó alapvető keretek ezúttal is a „kétsebességes Európa” elvének érvényesülésével kerültek elfogadásra.

Ezen elv szerint hagyták jóvá az Európaktumot is, mely az EiT-n végül **Euró Plusz Paktum** néven került véglegesítésre. A Stabilitási és Növekedési Paktumot kiegészítő

eredeti, február 4-én Versenyképességi Paktum néven ismertetett német-francia javaslat jellemzője, hogy tárgyalása ugyancsak az Unió intézményi keretein kívül indult. Célja a részt vevő államok gazdaságpolitikájának szorosabb összehangolása öt területen (versenyképesség, foglalkoztatottság, fenntartható közfinanszírozás, a pénzügyi szektor stabilitása és az adópolitikai koordináció) önkéntes vállalások formájában. A konkrét szakpolitikai intézkedések végrehajtása – a részt vevő tagállamok közötti egyeztetéseket követően – továbbra is nemzeti hatáskörben marad, viszont ezeknek tükröződniük kell az egyes tagállamok nemzeti reformprogramjaiban és stabilitási programjaiban is. Ily módon e lépéseket az európai szemeszter részeként a Bizottság, a Tanács és az Eurócsoport is értékeli, de lényegében – a közös ellenőrzés és elszámoltathatóság erősítésén túl - nem más, mint laza államközi vállalások gyűjteménye.

A 2011. márciusi csúcson döntöttek továbbá az **Európai Stabilitási Mechanizmus** kialakításához elengedhetetlen szerződésmódosításról, valamint alku született a mechanizmushoz való hozzájárulási kulcsokról és befizetési ütemezéséről is. A német javaslat szerint a 700 milliárdos alaptőkéből (ami 500 Mrd effektív mozgósítható eszközt jelent) 80 Mrd eurót tesz ki az eurózóna tagállamai által befizetett törzstőke, melynek folyósítása 2013 júliusától fokozatosan, öt egyenlő éves részletben történik. A fennmaradó rész visszavonható tőke és tagállamok garanciáinak kombinációja lesz.

Az ESM kapcsán lényegében érvényesült a kezdeti német elképzelések nagy része. Eszerint megvalósul a magánbefektetők hangsúlyos részvétele az adósságrendezésben: ha a kölcsön folyósítását megelőző vizsgálat fizetéseképtelenség veszélyét állapítaná meg, az ESM finanszírozásban való részesülés előtt a tagállam köteles a magánbefektetőkkel tárgyalásokat kezdeni az általuk birtokolt adósság átütemezése érdekében. Ezt megkönnyítendő a 2013 után kibocsátott államkötvények mindegyike tartalmazna ún. kollektív cselekvési záradékot (collective action clause).

Mindamellett több, nem lényegtelen kérdés nyitva maradt a válságkezelő mechanizmus, illetve elődje, az EFSF jogköreit, működési rendjét illetően.

A második görög mentőcsomagot szentesítő 2011. július 21-i euróövezeti állam- és kormányfői találkozó kísérelte meg rendezni a még nyitva lévő kérdéseket. Ezeken belül valóban sikerült kompromisszumot elérni az EFSF tényleges „tüzerejének” felemeléséről és jogköreinek kibővítéséről.¹⁸⁷ Ennek megfelelően a továbbiakban az

¹⁸⁷ Az Európai Unió Tanácsa (2011), 3. o.

EFSF részt vehet elővigyázatossági programokban, pénzügyi intézmények feltőkésítésében (a támogatási programokban nem részesülő tagállamokban is), illetve beavatkozhat állampapír-vásárlásokkal a másodlagos piacon, amennyiben az EKB elemzése „rendkívüli piaci körülményeket és stabilitási kockázatokat” állapít meg. Szükség van ugyanakkor az EKB elemzésén kívül az EFSF tagállamainak hozzájárulására is.

Bár a fenti változtatások elméletileg valóban javítják az EU „védekezési képességét” a pénzügyi stabilitást veszélyeztető körülmények esetén, a kompromisszum megszületését követően a piacokon mégsem csökkent a spekulációs nyomás.

Egyrészt, a módosítások tagállami ratifikációt igényelnek és ez a folyamat vontatottan haladt előre, ráadásul ezügyben több tagállam részéről (Németország, Szlovénia, Szlovákia, Finnország) elbizonytalanító nyilatkozatok kerültek napvilágra, melyek nem növelték a piacok bizalmát az euróövezet irányában. Rövid, de kellemetlen epizód volt az EFSF reformjának szlovákiai, a kormány bukását magával hozó elutasítása is. Igaz, hogy az október 13-i ismételt szavazáson már „simán” átment a javaslat, de mindenesetre a politikai viták kiéleződése, az uniós mentőcsomaggal való – végül is társadalmi alapú - szembenállás a jövőre nézve is aggodalmat kelt.

Másrészt, az EFSF „megemelt” finanszírozási kapacitása alkalmas a kisebb periféria-államok és pénzügyi szektoruk megmentésére, azonban nyilvánvalóan elégtelen a nagyobb, 2011 nyarán ugyancsak spekulációs célkeresztbe került államok (Spanyolország, pláne Olaszország) „biztonságba helyezésére”.

Harmadrészt, az EFSF igénybe vételének minden egyes esetben tagállami konszenzust előíró követelménye nehézkes, lassú döntéshozatalt vetített előre, különösen az eddigi mentőcsomagok elfogadásánál is tapasztalt tagállami vonakodások, bizonytalanságok fényében.

Az olasz állampapír-piacot különösen keményen érintő, azonban a növekedési kilátások romlása miatt az egész EU-ban is komoly tőzsdei visszaeséseket hozó 2011-es nyarat követően a lengyel elnökség idején, 2011 szeptemberében sikerült kompromisszumot elérni a **hatos csomagról**. Az EP szeptember 28-i, majd az ECOFIN november 4-i áldását követően tehát a makrogazdasági felügyeletet erősítő és a Stabilitási és Növekedési Paktum reformját tartalmazó csomag 2012 elejétől érvénybe lépett.

Az olasz állampapír-piacot különösen keményen érintő, azonban a növekedési kilátások romlása miatt az egész EU-ban is komoly tőzsdei visszaeséseket hozó 2011-es nyarat követően világossá vált, hogy a piacok nem tartják megfelelőnek a válságkezelés eddigi eredményeit.

Erre a tényre a német válasz a további fiskális szigor megkövetelése (a 2012 márciusáig elfogadandó új államközi **fiskális politikai szerződés** javaslatával) volt, a perifériaállamok inkább az EKB szerepvállalásának erősítését és az európai szintű válságkezelő eszközök „tüzerejének” növelését hangsúlyozták.

Az események alapján nyilvánvaló, hogy e küzdelemből első körben - gazdasági erejénél, és az ebből eredő nyomásgyakorlási képességéből adódóan – Németország került ki győztesen. Az elfogadott kormányközi szerződés¹⁸⁸ alapvetően a német, a tagállamok költségvetési fegyelme és az ezzel kapcsolatos uniós kontroll erősítésére irányuló törekvéseket karolta fel. Hangsúlyozandó viszont, hogy az általa szabályozott kérdéskörök kiterjedése nem olyan mértékű, hogy egy „minőségi ugrásról” lehessen beszélni az integráció menetében.

A szerződés nyomán helytelen arra gondolni, hogy fiskális unió jön létre, ugyanis – igaz, szorosabb kontroll mellett – a költségvetési politikai irányvonalakat továbbra is a tagállamok határozzák meg, illetve az Unió ettől még nem kap több forrást (sőt, a nettó befizető országok akarata szerint pontosan ezzel ellentétes tendencia tapasztalható), különösen nem adóztatási jogköröket, melyek révén saját bevételekhez juthatna. Mindezek nélkül pedig fiskális unióról beszélni több, mint mulatságos.

Ezen túlmenően a fiskális szerződés elfogadásának formája is egyértelműen a kormányközi elv érvényesülését jelenti: a megállapodásra nem az Unió keretei között, és nem minden EU-tagállam részvételével került sor (ne felejtjük, hogy Nagy-Britannia és Csehország nem részese a szerződésnek). Ez megerősíti a többsebességű Unió kialakulásának régóta zajló folyamatát, amely értelemszerűen a nemzeti érdekek egyezősége/különbségei szerint hoz létre egyes szakterületeket érintő, különböző mélységű és résztvevői körű integrációs formákat.

¹⁸⁸ Hivatalos elnevezése: Szerződés a Gazdasági és Monetáris Unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról

7. Összegzés: kilátások a Fiskális Szerződés után

A gazdasági kormányzás reformjának alig egy éven belüli elfogadása (és különösen a stabilizációs mechanizmus létrehozása) kétségkívül nem kis előrelépés az eurózóna, a közös valuta hitelességének megerősítése felé, azonban néhány komolyabb politikai kérdés a tagállami érdekellentétek miatt továbbra is nyitva maradt.

Érdemes leszögezni, hogy a hatos csomagban – és a leendő fiskális szerződésben – szereplő előírások szigorú alkalmazása hozzájárulhat a jövőbeli egyensúlytalanságok, a jelenlegi görög, ír vagy portugál válságok elkerüléséhez, ugyanakkor sem a ma még érzékelhető piaci nyomás, bizalmatlanság enyhüléséhez, sem az alapproblémát jelentő gazdasági növekedési kilátásokat nem képes közvetlen módon javítani. Ezért a legégetőbb görög (és a későbbiekben esetleg portugál és ír) válsághelyzet további kezelése ezután is „ad hoc” fellépést igényel, vagyis a tagállami alkuviszonyoknak, nemzeti érdekeknek van kitéve, és mindez a piaci bizonytalanságot táplálja.

Nyitott kérdés továbbá a nagyobb méretű tagállamokat érintő piaci spekulációk kivédésének módja. Egyértelmű, hogy az EFSF jelenlegi finanszírozó képessége elégtelen Spanyolország vagy Olaszország „megsegítésére”, de ugyanez elmondható a működését az eredeti tervekhez képest egy évvel korábban, 2012 júliusában megkezdő ESM-ről.

A tagállami kiigazító csomagok, strukturális reformok elfogadásán túl uniós szinten is szükség lehet a „minőségi ugrásra” a makrogazdasági (fiskális) politikák egységesítésére, esetleg az eurózóna közös kötvénypiacának (ld. eurókötvények) megteremtésére. Elképzelhető, hogy ezt a lépést, melyet egyelőre a német közvélemény és politika is erősen ellenez, a pénzügyi piacokra helyeződő, bizalmatlanság által táplált spekulációs nyomás fogja „kikényszeríteni”.

Paradox helyzet, hogy az euróválság megoldása éppen a többi szakpolitikával összhangot biztosítani képes, „közösségiesítettebb” döntéshozatali és intézményrendszert (pl. az EKB „végső hitelezői” szerepkörének biztosításával, megfelelő méretű válságkezelő mechanizmust, valóban közös fiskális politikát) igényel, de a tapasztalatok fényében ennek kialakítása is csak a tagállami érdekek korlátai között valósulhat meg. Nem mellékes kérdés, hogy az intézményi-jogi megoldások formai tekintetben is a kormányközi elvnek felelnek meg, amelynek csak egy példája a német kezdeményezésre megszülető kormányközi szerződés a „fiskális unió” kérdésében,

vagy az ESM-források odaítélésének rendje (mely utóbbi még az EFSF/EFSM páros működési rendjéhez képest is nagyobb tagállam-központúságot jelent).

A továbbfejlődés tehát csak akkor következhet be még az európai integráció olyan kimagasló politikai eredményének elkönyvelt Gazdasági és Monetáris Unió terén is, ha a tagállamok nemzeti érdekei ezt lehetővé teszik (vagy kikövetelik). A nemzeti érdekek, illetve az ezek által behatárolt kormányközi alkuk továbbra is elsődlegesek lesznek a szankciós szabályrendszer átalakítása tekintetében is (ld. SNP felhígítása 2005-ben, majd szigorítása 2011-ben). A tagállamok közötti alkukényszerből adódóan mindig kérdéses, hogy a megszülető döntés a válság kezelése szempontjából optimális, a piacok szemében is hiteles megoldásokat eredményez-e.

Az euróválság eddigi történetét végigkíséri a tagállamok politikai elitjének az a törekvése, hogy – tanulva pl. az alkotmányozási folyamat hibáiból - figyelembe vegye a társadalmi tényezőt, a közvéleményt (erre vezethető vissza Németország folyamatos ellenkezése a válság „európai” megoldását eredményező minőségi ugrással, a szerinte transzferuniót eredményező mechanizmusokkal szemben). Fontos tény ugyanakkor, hogy az Unió közvéleménye, ha tetszik, politikai közössége ma is nemzeti/tagállami alapon különül el, ezért valószínűsíthető, hogy gazdasági szempontból sem születhet belátható időn belül optimális megoldás.

A dilemma lényege abban áll, hogy a válság által kívánatos magasabb szintű gazdaságpolitikai egységesülés nem valósulhat meg, ha a tagállamok kormányai kizárólag belpolitikai számítás alapján cselekednek. Ezzel függ össze az immár nyilvánvaló vezetési válság az EU-ban: az eddigi események arra utalnak, hogy a tagállamok vezetői nem minden esetben képesek észlelni a valós (a piacok működésének megértéséhez specifikus gazdasági, pénzügyi ismereteket igénylő) problémákat, érdekeiket. Ezek felismerése, azonosítása márpedig előfeltétele annak, hogy végső soron saját hosszabb távú nemzeti érdekeik szempontjából is jó – akár a belső közvéleménnyel szembe menő – megoldások kerüljenek elfogadásra európai szinten. A vezetői alkalmasság, helyzetfelismerés tehát a nemzeti érdekek sikeres érvényesítésének elengedhetetlen feltétele.

Távolabb mutató további kérdés, hogy a lassuló világgazdaság körülményei közepette az EU képes lesz-e az eddigieknél koordináltabb fellépésre a *növekedésösztönző* gazdaságpolitikák terén. Ez a probléma szorosan összefügg az európai adósság-

közösség, vagyis az *eurókötvények* ügyével is, ugyanis ez utóbbiak forrásul szolgálhatnak a közösségi érdekű nagyprojektek finanszírozásához.

Ugyanígyen megfontolásból nem mellékes a 2014-2020-as *pénzügyi perspektíváról* folyó alkudozás kimenetele. Ezen belül is kiemelendő a periféria-államok felzárkózását célzó *kohéziós politika* szerepe, jelentősége. Kérdés, hogy a szolidaritás elvének érvényesülése mellett képes lesz-e megfelelni eredeti funkciójának, avagy a nettó befizető tagállamok érdekeinek eleget téve és a fokozódó kondicionalitás miatt csökken a hatékonysága, esetleg (ahogy erre számos jel mutat) a felzárkózás terén egyre kisebb eredményekhez tud hozzájárulni ezekben az államokban. Ez esetben várható, hogy tovább súlyosodik a periféria-államok lemaradása az eurózóna centrális államaihoz, elsősorban Németországhoz képest, amely makrogazdasági-versenyképességi hátrány költségvetési politikáik hatékonyságát is megkérdőjelezheti.

Mint ahogy a fentiekben is kiderült, az eurózónát érintő válság hosszabb távú megoldása, jövője nem kis mértékben függ Olaszország helyzetétől. A G-7-ek tagja és az EU harmadik legnagyobb gazdasági hatalma méreteiből adódóan nem menthető meg a jelenlegi közösségi eszköztárral, annak esetleges fizetéseképtelensége a legtöbb elemző szerint a közös valuta végét jelentené.

Jelentősége ellenére a magyar szakirodalomban meglehetősen kevés írás koncentrálna Olaszországra, Európa-politikájára, különösen pedig a gazdasági helyzetét illető témakörökre, aktuális problémákra. A következő pontok éppen ezért hangsúlyosan foglalkoznak Olaszország európai gazdasági kormányzással kapcsolatos álláspontjával, kezdeményezéseivel, érdekei érvényesítésének folyamatával, illetve az ezeket meghatározó adottságok elemzésével.

VII. RÉSZ

Olasz érdekérvényesítés az európai gazdasági kormányzás reformjában

1. Olaszország jelentősége az eurózóna válságában

Olaszországot a 2008-ban kezdődő világgazdasági válság már eleve nemzetközi összehasonlításban igen alacsony strukturális növekedési mutatók, romló versenyképesség és vásárlóerő, de mindenekelőtt a világ negyedik legmagasabb államadóssága mellett érte. Ezek a tényezők azok, amelyek alapjaiban meghatározták fellépését az euróválság ad hoc kezelése, valamint a gazdaságirányítási reformjának alkufolyamata során egyaránt.

Olaszország az euróválság első szakaszában nem szerepelt a komolyan veszélyeztetett tagállamok között, azonban annak 2011. nyári mélyülése, kiemelkedően magas államadóssága (az eurózóna tagállamai közül GDP-arányosan csak Görögországé haladja meg az olasz 120%-os értéket), illetve a krónikusan alacsony gazdasági növekedés miatt nem kerülhette el, hogy a piaci spekuláció célkeresztjébe kerüljön.¹⁸⁹

Azt, hogy a piaci szereplők ítélete a valós olaszországi adottságokról, kilátásokról mennyire volt helyénvaló, e tanulmánynak nem célja eldönteni. Mindenesetre érdemes leszögezni, hogy az ország kiemelkedő problémájaként számon tartott államadósság kialakulásának, szerkezetének alapos vizsgálata megkérdőjelezi, de legalábbis árnyalja az annak fenntarthatóságával kapcsolatos aggodalmak, sőt pánik megalapozottságát.¹⁹⁰

Az európai adósságválság – eddigi – legforróbb évének számító 2011-ben a piaci nyomás, az olasz államadósság fenntarthatósága szempontjából kulcsfontosságú államkötvény-hozamszintek folyamatos emelkedése lemondásra kényszerítette Silvio Berlusconi kormányát, vagyis komoly politikai következményekkel, a Mario Monti vezette szakértői kabinet felállításával járt.

Kétségtelen, hogy Olaszország méretei, gazdasági súlya (a világ hetedik, az eurózóna harmadik legnagyobb gazdasága, illetve ez utóbbi második exporthatalma) miatt a közös valuta sorsa szempontjából teljesen más kategóriába tartozik, mint Görögország,

¹⁸⁹ Modiano (2011), 67-76. o.

¹⁹⁰ Czékus (2011)

Portugália vagy Írország.¹⁹¹ Az eurózóna összesített GDP-jének mintegy 13-14%-át adó tagállamként túl nagy ahhoz, hogy komoly globális rendszerszintű következmények nélkül megmenthető legyen, arról nem is beszélve, hogy ehhez jelen pillanatban mind az EU, mind a nemzetközi közösség (pl. IMF) rendelkezésre álló forrásai elégtelenek.

A görög államcsőd-közeli helyzettel Európába beköszöntött államadósság-válság tükrében 2010 tavaszán kétirányú folyamat indult meg. Egyrészt, a válság ad hoc kezelését megkísérlő döntések meghozatala – rendszerint fáziskésésben a piacokhoz képest. Másrészt, a konstrukciós hibák kiküszöbölésének, a mulasztások megismétlődését megakadályozni hivatott intézményes jogszabály-alkotási fázis. E két folyamat természetesen egymással szoros összefüggésben, időben párhuzamosan zajlott (sőt, nem lényegtelen részleteket tekintve még ma is folyik), mégis érdemes azokat külön tárgyalni. A továbbiakban e kettős (tűzoltási, illetve intézményépítési fázis) bontásban szándékozom bemutatni a vonatkozó olasz érdekeket, illetve ezek érvényesítését.

2. Az adósságválság kezdeti fázisa (tűzoltás):

Olaszország a 2010 elején kirobbant görög válság elejétől kezdve tudatában volt a helyzet súlyosságával. A görög, azt követően az ír, majd portugál állampapírpiacot érintő piaci feszültségek során az eseményeket a közös valuta egészének életképességét befolyásoló vészhelyzetnek minősítette. Ennek megfelelően az eurózóna elsődleges céljának tekintette a „fertőzési hatás” elkerülését, vagyis az egyes periféria-államok uniós segítség nélkül elkerülhetetlen fizetéseképtelenségének megakadályozását azonnali és rendkívüli intézkedésekkel.

Érdemes kiemelni, hogy Róma minden esetben támogatta a mentőcsomagok elfogadását, ellenvetés nélkül vállalva a bilaterális kölcsönök és garanciák rá eső részének biztosítását. Berlusconi kormányfő már a 2010. március 25-26-i EiT-n hangsúlyozta, majd azt követően az eurózóna állam- és kormányfői májusi találkozásán is egyértelműen megerősítette országa elköteleződését a Görögországnak biztosítandó mentőcsomag mellett. Az olasz álláspont mindvégig konstruktív, mondhatni önzetlen voltát érdemes olyan megvilágításban nézni, hogy mind Görögország, mind Írország és

¹⁹¹ Garnero – Marcolin (2011), 29-36. o.

Portugália irányában az olasz pénzüzetek minimális kitettséggel bírtak már a válság kezdetén is. A francia és német bankrendszerrel szemben (amely összesítve kb. 70 Mrd euró értékben tartottak portfólióikban hellén állampapírokat) az olasz pénzüzetek mindössze 1 Mrd euró értékben rendelkeztek görög államkötvényekkel a válság kezdetén.

Továbbá, ahogy azt az előző fejezetben láttuk, 2011 végén a teljes olasz bankrendszer eurózóna felé meglévő kintlévőségein belül Görögország, Portugália, Spanyolország és Írország összesítve csak 1,6%-os súllyal szerepelt, ráadásul ezen belül is az állampapírok részaránya elhanyagolható, a teljes összeg tizedét jelenti.¹⁹²

Olaszország kitettsége tehát Írország és Portugália tekintetében ugyancsak minimális (ellentétben Németországgal vagy Franciaországgal), mégis teljes támogatásáról biztosította Róma ezeket a mentőcsomagokat is. A konkrét számadatokról az következik, hogy a periféria-államok fizetéseképtelensége – és a helyi bankrendszer összeomlása – elvben nem járna közvetlen hatással az olasz gazdaságra. Ugyanez nem mondható el Franciaországról vagy Németországról, melyek esetében – a görög államszűk és a bankrendszer ezzel járó összeomlása nyomán – mindenképpen sokmilliárdos bankkonszolidációs programokat kellene elfogadni az érintett német és francia pénzüzetek megmentése érdekében.

A viszonyítás érdekében érdemes visszaemlékezni, hogy az olasz bankrendszer a PIGS-államok felé meglévő összes bankközi kintlévőség mindössze 4%-ával rendelkezik, ezzel szemben a vizsgált 9 legnagyobb bankrendszer átlagos részaránya 11%.

A 2010-ben és 2011-ben az eurózóna bajba jutott államai számára folyósított bilaterális, illetve az állandó válságkezelő mechanizmus keretei között jóváhagyott hitelekéről szólva, az ezekben való olasz részvétel a következőképpen alakult.

A Görögországnak szóló 2010-es első, bilaterális alapon nyújtott hitelek Olaszországra eső része 2010-ben 3,9 Mrd, 2011-ben 6,1 Mrd eurót tett ki, majd az EFSF-ből összességében folyósított, kvótája alapján Olaszországot terhelő összeg pedig meghaladta a 3 Mrd eurót. 2011-ben összességében 9,2 (Írországnak és Portugáliának az EFSF-en keresztül 1,6-1,6, Görögországnak a már említett bilaterális hitelek formájában 6,1 Mrd euró), vagyis 2010-zel összesítve 13,1 Mrd eurós olasz

¹⁹² Bankitalia (2012a), 25. o.

„hozzájárulásról” beszélhetünk a nemzetközi közösség támogatásában részesülő tagállamok számára.¹⁹³

A 2012-es évben a kormány számításai szerint – a spanyol bankrendszernek nyújtandó finanszírozást még nem kalkulálva – a Görögország, Írország és Portugália számára folyósítandó EFSF-forrásokon belül már 29,5 Mrd euró az Olaszországra jutó rész. Ezen túlmenően az ESM-tőkebefizetések is megkezdődnek, a 2012-ben Olaszország által átutalandó részesedés 5,6 Mrd euró.¹⁹⁴

A 2013-ra és 2014-re vonatkozó – egyelőre a spanyol események függvényében értelemszerűen nem köbe vésett, hanem felfelé nyitott – becslések szerint az ESM-befizetésekkel együtt 10,8, illetve 3,9 Mrd euró lesz az Olaszországra jutó „teher”. Ezen belül 2013-ban 5,2, 2014-ben 1,1 Mrd-ot tesz ki a programországok EFSF-finanszírozása, míg ugyanebben a két évben 5,6, illetve 2,8 Mrd eurót az ESM-tőkebefizetés.

Mindezeket a számokat összegezve elmondható, hogy a Görögország, Írország és Portugália számára, illetve az eurózóna stabilitása érdekében az új válságkezelő mechanizmusba Olaszország részéről folyósított költségvetési források a 2010-2014-es időtávot tekintve minimálisan 64 Mrd eurót (a teljes olasz GDP kb. 4,3%-át!) tesznek ki. Ha ezt összevetjük a perifériaállamok irányában mind az állampapírpiacokat, mind a banki érdekeltségeket tekintve meglévő alacsony olasz kitettséggel, első pillantásra érthetetlennek tűnik ez a fajta önzetlenség Róma részéről.

Ezt az ellentmondást úgy oldhatjuk fel, hogy az olasz nagyvonalú „fizetési hajlandóság” reális okai között nem a közvetlen érintettséget, hanem az eurózóna periféria-államait, a „leggyengébb láncszemeket” sorba vevő spekulációs hullám Olaszországra való áttérjedésétől való – a 2011. nyári események fényében beigazolódott - félelmet kell keresnünk.

Az államadósság-állomány magas szintje egy olyan sebezhető pontja Olaszországnak, amely különösen érdekeltté teszi az állampapír-piaci válságok és az azokkal összefüggő spekuláció kockázatainak európai szintű rendezésében.¹⁹⁵ Lényegében ez az a „belső” ok, amiért Olaszország mindvégig kedvezően foglalt állást az egyes periféria-államoknak szánt mentőcsomagok vonatkozásában, még akkor is, ha az így rá eső

¹⁹³ Bankitalia (2012c), 146. o.

¹⁹⁴ Bankitalia (2012c), 159-160. o.

¹⁹⁵ Bonvicini – Colombo (2011), 54. o.

befizetések és garanciák az ezen államokkal szembeni tényleges olasz kitettség többszörösét jelentették.

Olaszország a fentiek alapján igyekezett az euróövezet válságának rendezését a piaci spekulációra adott hatékony válasz érdekében „európai”, közösségi mederbe terelni.

Ennek részeként kedvező álláspontot foglalt el az átmeneti válságkezelő eszköz, az EFSF létrehozásával, majd megerősítésével kapcsolatban, annak rá eső részét fenntartások nélkül teljesítette. Az EFSF minél rugalmasabb alkalmazását szorgalmazta, e tekintetben is elsősorban Németországgal szemben mutatkoztak meg az érdekkülönbségek. Berlin ugyanis az uniós mentőmechanizmus mint legutolsó lehetőségként és szigorú kondicionalitás mellett való működését preferálta.

Szintén az eurózóna államadósság-válságának enyhítését szolgálta az a lépés, amely a 2010. májusi rendkívüli EiT döntése nyomán lehetővé tette az **Európai Központi Bank** számára a bajba került tagországok államkötvényeinek másodlagos piacokon történő vásárlását, a piaci spekulációs nyomás visszaszorítására. Érdeemes megjegyezni, hogy a válság európai, közösségi keretek között (vagyis a közös jegybank eszköztárának bővítésével) történő megoldását, illetve pontosabban enyhítését szolgáló döntés pontosan olasz-francia kezdeményezésre született.¹⁹⁶

Olaszország – Portugáliával és Spanyolországgal együtt – már 2010 decemberében, az ír turbulenciák kellős közepén is szorgalmazta az EKB fokozottabb szerepvállalását a periféria-államok kötvényeit érintő vásárlások kapcsán és felrótta Németországnak, hogy ennek ellenzésével fokozza a piaci spekulációt, azaz az érintett államok kötvénypiacaira helyeződő nyomást és a hozamkülönbségek növekedését.¹⁹⁷

3. A gazdasági kormányzás intézményi átalakítása – jogalkotási fázis

Olaszország az egyes periféria-államokat érintő piaci spekulációs nyomás semlegesítésére irányuló azonnali, ad hoc lépések (mentőcsomagok, EKB beavatkozása a másodlagos piacokon) terén a „közösségi” megközelítést képviselte. Ugyanez elmondható a hiányosságok kiküszöbölését és az eurózóna stabilitásának hosszabb távú biztosítását célzó intézményi reformfolyamat vonatkozásában is. Sőt, az olasz politikai

¹⁹⁶ Bruni (2011)

¹⁹⁷ *Crisi debito: Italia, Spagna e Portogallo contro Germania. Bce non sia "fantasma con mani legate da tedeschi"*, www.ilsole24ore.it, 2010.12.02.

és tudományos elit a közös valuta stabilitását fenyegető hasonló válságok elkerülését hosszabb távon is biztosító mechanizmusok, az európai szolidaritást és szorosabb együttműködést célzó szabályozások kidolgozásában igen aktívan részt vett, ambiciózus javaslatokkal, innovatív ötletekkel is előállt. Az európai gazdaságirányítási reform egészével kapcsolatban kiemelendő, hogy gyakorlatilag az egész politikai elit egységesen, a „közösségi módszert” és a gazdasági integráció mélyítésének szükségességét hangoztatta. Olaszország egy alkalommal sem volt akadálya a döntések meghozatalának, és azok belső ratifikálása is zökkenőmentesen bonyolódott le.

A folyamat egészét tekintve elmondható, hogy Róma mindvégig támogatta a Bizottság és a 2010-ben létrejött Van Rompuy-munkacsoport kezdeményezéseit, fontosnak tartotta a reform zökkenőmentes lezárását. Esetenként e téren is markánsan megmutatkozott az érdekellentét az eurózóna északi-centrális tagállamaival, elsősorban Németországgal. Ezen ütközések során kirajzolódtak az EU mint politikai integráció távlati jövőjét érintő elképzelések közötti alapvető nézeteltérések is.

A reformfolyamat egyes elemeivel kapcsolatos olasz javaslatokat, érdekérvényesítést érdemes ez esetben is külön-külön, a gazdasági kormányzás kiemelkedő kérdéscsoportjai szerint tárgyalni.

3.1. A hatos csomag

Az ún. hatos jogszabályi csomag fő hivatása egyrészt a **Stabilitási és Növekedési Paktum** eredeti hiányosságainak kiküszöbölése, másrészt a szankciók automatizmusának erősítése volt, melyekkel az olasz gazdaságpolitikai-diplomáciai vezetés egyetértett.

A hiányosságok kiküszöbölése terén Olaszország határozottan támogatta azt az álláspontot, hogy a deficitkritériumra történő szinte kizárólagos koncentrálás nem helyes. Emellett szükséges az államadósság féken tartása - ugyanakkor e téren az volt az olasz kiindulópont, hogy a pénzügyi-gazdasági válságot nem ez, hanem a magánszféra egyes tagállamokban tapasztalt fenntarthatatlan hitelpozíciója váltotta ki.

Ennek megfelelően egy ország makrogazdasági stabilitása, ezen belül is államadóssága fenntarthatóságának megítéléséhez szükséges, de nem elegendő figyelembe venni ez utóbbi nagyságát, vizsgálni kell *egyéb releváns tényezőket*, pl. a pénzügyi szféra és a bankrendszer adósságállományát, illetve pl. a háztartások vagyoni helyzetét is. Nem véletlen, hogy az SNP átalakítására vonatkozó első, 2010. októberi ECOFIN-megállapodást Tremonti pénzügyminiszter „nagyon jónak” értékelte, főként azért, mert

ezt az olasz megközelítést a többi tagállam is elfogadta.¹⁹⁸ Tremonti kiemelt követelése ennek megfelelően az volt, hogy a rugalmatlan német javaslattal szemben ne csak az államadósság szintjét vizsgálják, mert az önmagában nem elegendő a Gazdasági és Monetáris Unió stabilitásának megállapításához. Ezzel ellentétben az ún. „aggregált (állami+magán) adósság” fogalma kerüljön be a Stabilitási és Növekedési Paktum megreformált változatába, mint értékelési szempont a tagállam adóssága fenntarthatóságának elbírálásakor.

Ezzel az érveléssel Olaszország értelemszerűen saját helyzetének erősségeit kívánta hangsúlyozni (ti. a lakosság, a vállalatok és a bankszféra alacsony eladósodottsága, illetve a háztartások vagyonállománya mintegy „nemzetgazdasági garanciát” képeznek a magas államadóssággal szemben és európai összevetésben így már nem kirívó Itália eladósodottsági helyzete).

E tekintetben sikeresnek ítéltető az olasz érdekek érvényesítése: a végleges szabályozás szerint ugyanis nem kizárólag az államadósságot veszik figyelembe, hanem a makrogazdasági egyensúlyra hatással lévő egyéb releváns tényezőket is (ld. a Bizottság által kidolgozandó ún. scoreboard-ot).

Szintén kiemelt – és megvalósult – olasz érdek volt a *szankciók* megindításának körülményei között a politikai követelmény megőrzése. A rendszer – és nem kis mértékben a nemzetközi befektetői környezet számára nem mellékes olasz költségvetési politika - hitelességének javítása érdekében támogatta ugyan a szankciók automatizmusának erősítését, de nem olyan mértékben, ahogy azt a Bizottság és az EKB eredetileg javasolta. Nagy jelentőséget tulajdonított annak, hogy a szankciókról a végső döntést a Tanács, azaz lényegében a tagállamok politikai szintű képviselői hozzák meg. A kompromisszumos megoldást jelentő „fordított többségi” szavazás még elfogadható volt ebből a megközelítésből Róma számára, ugyanis így végső soron az utolsó pillanatban még van lehetőség politikai „kontrollra”.

Ugyancsak elfogadhatatlan volt Olaszország számára a szankciók olyan értelmű kiterjesztése, amely magában foglalta volna az érintett tagállam *tanácsi szavazati jogainak felfüggesztését* is. Ez a német kezdeti javaslat végül a tagállamok többségének ellenállása miatt elvetésre került, vagyis Olaszország eredeti álláspontja érvényesült.¹⁹⁹

¹⁹⁸ *Per Tremonti il testo dell'accordo è «molto buono»*, www.ilsole24ore.it, 2010.10.19.

¹⁹⁹ Mindemellett elmondható, hogy a szankciók automatizmusának erősítése végső soron a mindenkori olasz kormány számára belpolitikai okokból is hasznos. Az ország társadalmi-politikai helyzetéből és intézményi erőviszonyaiból adódóan ugyanis mindig is könnyebb volt végrehajtani reformintézkedéseket abban az esetben, ha erre egy hiteles „külső erő útmutatása” kényszerítette. Külön kiemelendő ezen kényszerek közül az olasz lakosság körében saját belpolitikai szereplőiknél nagyobb

Az **államadósság csökkentésének** kötelezettségénél olasz érdek volt az évenkénti előírt mérséklés számszerűsített meghatározásának, illetve e téren az automatikus szankciók elkerülése. Ennek elérése nem bizonyult reális célkitűzésnek, azonban olasz szempontból részsikerként fogható fel e kötelezettség enyhítése: az évenkénti egyhuszados csökkentési kötelezettség nem azonnal, hanem átmeneti időt követően lesz érvényes. További eredmény, hogy az államadósságra vonatkozó szankciós rendszer keretében esetenkénti elbírálás lesz, az adósságállomány fenntarthatóságának átfogó elemzése mellett. Olaszország alapvető érdeke volt tehát az államadósság szintjének kötelező mérséklése terén a fokozatosság elvének alkalmazása, amit végső soron a szankciók automatizmusa növelésének ellentételezéseként fogott fel.

A Stabilitási és Növekedési Paktum reformjáról 2011 márciusában az Eurócsoportban született, majd az ECOFIN által megerősített kompromisszum összességében Olaszország számára kedvező, ugyanakkor Tremonti miniszter értékelése szerint Európa számára az „egyetlen lehetséges” megoldás volt.²⁰⁰

Érvényesült az az olasz érdek, hogy az államadósság fenntarthatóságának vizsgálata során figyelmet kapjanak az egyéb „releváns tényezők”, vagyis annak kvalitatív értékelése is lehetőségessé válik. Ennek megfelelően állapíthatja meg a Tanács az államadósság csökkentésének ütemét, vagyis nem lép életbe automatikusan az „egyhuszados” szabály.²⁰¹

A hatos csomag kapcsán is hangsúlyozandó, hogy az új feltételek teljesítése nagymértékben összefügg Olaszország növekedési képességével, a strukturális reformok megvalósításának eredményességével.

A túlzott államadósságot nagyító alá helyező vizsgálat esetén Olaszország a legrosszabb esetben is egy, a GDP 0,2%-ának megfelelő összeg nem kamatozó letétbe helyezésére kötelezhető, ami kb. 3 Mrd eurót tesz ki. Amennyiben sikerülne a nominális gazdasági növekedést 3% körüli szintre (1% reálnövekedés+2% infláció) juttatni, akkor az „egyhuszados” szabály teljesítése – mivel 2013-as zéró deficitet feltételezve, az államadósság már nem nőne abszolút értékben – is gond nélkül megvalósítható lenne.²⁰²

presztízzsel bíró EU jelentősége: a politikusok előszeretettel alkalmazott „fegyvere” a Közösségre való hivatkozás az egyébként belpolitikailag vitatható változtatások megtételekor.

²⁰⁰ Szavai szerint „végül az Európai Bizottság irányvonala érvényesült, sok olasz elemmel”.

²⁰¹ „Tremonti: una buona intesa per l'Italia, l'unica possibile”, www.ilsole24ore.it, 2011.03.16.

²⁰² „Al via le nuove regole Ue. Ecco il conto per l'Italia”. La Stampa, 2011.09.29., 11. o.

3.2. Az Euró Plusz Paktum

Az eredeti formájában Versenyképességi Paktum néven előterjesztett német-francia javaslat tartalmát tekintve pozitívan foglalt állást Olaszország. Ez szervesen illeszkedik abba az immár hagyományosan konzekvensen követett irányvonalba, miszerint Róma minden olyan kezdeményezést támogat, amely a szorosabb európai gazdaságpolitikai koordináció, az „európai opció” erősítése irányába mutat.

Az Euró Plusz Paktumot Olaszország egy olyan eszközként fogja fel, amely az európai gazdaságpolitika két nagy ága közötti egyensúlytalanságot igyekszik feloldani, más szavakkal az egységesített monetáris politika mellett a gazdaság-, azaz költségvetési politikák minél szélesebb integrációját is célul tűzi ki. Olasz értelmezésben az Euró Plusz Paktum túlmutat a közös piacon, a közös valután, sőt magán a gazdasági dimenzió is: hatásainak az egész európai alkotmányos szerkezet gyökeres megváltoztatására irányuló jellege miatt a föderális politikai integráció első lépéseként is felfogható. Vagyis, „a hatások egy szisztematikus és egyre intenzívebb hatáskör-átruházást eredményeznek a nemzetállamoktól egy új, közös, egyre politikaibb jellegű európai entitás felé”. (Ebből a megfontolásból üdvözli az **európai szemeszter** intézményét is, mint a tagállamok közötti valódi fiskális politikai koordináció első megnyilvánulási formáját.²⁰³)

Hamar világossá vált, hogy Németország minden, a tabunak számító transzferunió lehetőségét felvető kezdeményezést elutasít, ezért jelen formájában az Euró Plusz Paktum inkább csak egy bátorítatlan lépésként fogható fel a költségvetési politikák összehangolása felé (vagyis nem jelenti az olasz értelmezésben minőségi ugrást jelentő közös költségvetési politika, azaz a fiskális közösség megteremtését).

Mindezzel együtt is Olaszország az első pillanattól kezdve támogatta azt, mégpedig abból a hagyományos törekvéséből adódóan, hogy minden uniós politika, kezdeményezés esetében a „belső körhöz” akart tartozni. Megjegyzendő, hogy a Versenyképességi Paktum kezdeti szakaszának tárgyalási módjával kapcsolatban fenntartásait hangoztatta: álláspontja szerint ugyanis helytelen a francia-német tengely által rendre követett azon eljárás, hogy az integráció alakulása szempontjából sorsdöntő kérdésekben a többiek kizárásával előzetesen, a közösségi intézményrendszer megkerülésével állapotodnak meg.

²⁰³ MEF (2011a), III. o.

3.3. Az állandó válságkezelő mechanizmus

Olaszország már az EFSF létrehozásakor is azon az állásponton volt, hogy szükség van egy állandó válságkezelő-segélymechanizmusra az eurózóna egészét, illetve annak „leggyengébb láncszemeit” érintő spekulációs támadások kivédésére, a pénzügyi stabilitás biztosítására.

A kezdetekkor a legnagyobb ütközésre e vonatkozásban is Németországgal került sor, amely egy ilyen mechanizmust a gazdagabb tagállamokból a gyengébbek felé történő költségvetési forrás-átcsoportosításként értelmezett. Az állandó Mechanizmus feltételeinek kidolgozása során mindvégig tapasztalható volt az annak minimalista, megszorító (korlátozott tőkeállomány, igénybe vétel csak végszükség esetén, szigorú kondicionalitás mellett, csak államok megsegítésére, stb.) német, valamint a kibővítő, átfogó jellegű olasz értelmezés közötti ellentét.

Olaszország kezdettől fogva támogatta az EFSF minél rugalmasabb, minél kiterjedtebb működését. Ennek részeként amellet tette le a voksát, hogy az eszköz szükség esetén vásárolhasson állampapírokat az elsődleges piacokon is. Ennek indoka, hogy az EFSF ilyen formájában az európai közös adósságpiac kialakítása (ld. az eurókötvények ötletét) irányába tett első lépésként értelmezhető.

Az állandó válságkezelő eszköz kapcsán kiemelt német – és a 2010. október 18-i Deauville-i alku keretében Sarkozy által is elfogadott - követelés volt a **magánbefektetők** eseti tárgyalásokhoz kötött, önkéntes jellegű részvétele a jövőbeli mentőcsomagokban, azaz az érintett állam adósságának átütemezése során a követelésekről való részbeni lemondás.

Olaszország ezt a követelményt kezdetben nem volt hajlandó elfogadni, mondván a magánbefektetők ez esetben eleve az adott állam fizetéseképtelenségét alapul véve áraznák be a többi periféria-állam adósságát is. Az olasz államadósság terhei fényében nem meglepő, hogy Olaszország miért is ódzkodott ezen - éves szinten többmilliárd eurós nagyságrendű adósságteher formájában jelentkező - kockázat felvállalásától.

Az alkufolyamat során ugyanakkor Olaszország számára elfogadható kompromisszum született abban az értelemben, hogy az ESM keretei között csak 2013-tól, önkéntes formában, előre meghatározott feltételek szerint (kollektív cselekvési záradék alapján) kerülhet sor a magánszféra bevonására. Ennek ellenére a Görögország adósságának átstrukturálásáról – és a magánszektor „eseti” bevonásáról - 2011. július 21-én hozott

döntést²⁰⁴ követő piaci reakciók a tapasztalatok szerint az eredeti olasz álláspontot látszottak igazolni.²⁰⁵ Talán ennek is betudható az, hogy a 2011. december 8-9-i EiT-n Németország visszalépett eredeti álláspontjától, így a végső döntés a magánbefektetők tehervállalását csak Görögországra korlátozta, a jövőbeli adósság-átütemezések esetére az IMF általános előírásait tekinti az EU irányadónak.

A Deauville-i, majd a 2011. augusztus 16-i Merkel-Sarkozy találkozó egyaránt kiváltotta az olasz politikai elit bírálátát. Deauville kapcsán, amikor is Merkel és Sarkozy lényegében minden, az európai gazdasági kormányzás jövőbeli szerkezetét és működését érintő kérdésben megegyezett, Frattini külügyminiszter különösen élesen foglalt állást²⁰⁶

Ennek alternatívájaként az olasz külügyminiszter javaslatot tett egy, a vezető tagállamokat (Franciaország, Nagy-Britannia, Németország, Olaszország, Spanyolország, Lengyelország) tömörítő „élcsoport” felállítására az egyeztetési folyamat kibővítése érdekében.

Ez a kezdeményezés az olasz külpolitika német-francia tengellyel szembeni hagyományos egyensúlykereső törekvéseinek sorába illik. Az olasz diplomácia egyik hajtóereje ugyanis hosszú ideje a leértékelődéstől való félelem, amit rendszerint az ehhez hasonló, a konzultatív folyamatot kibővítő – értsd: a nagy tagállamokat, de ami a lényeg, Olaszországot is magában foglaló – fórumokra tett javaslatokkal próbál ellensúlyozni.

A német-francia tengelynek a „közösségi módszert”, vagyis pl. a Bizottság hatásköreit gyengítő fellépését károsnak ítéli az olasz gazdasági-politikai elit egésze, pártpolitikai hovatarozástól függetlenül. Így Mario Monti – még nem kormányfőként adott - értékelése szerint a 2011. augusztus 16-i Sarkozy-Merkel levél „Európa lebontása irányába ható módszer”, mivel gyengíti a már létező közösségi intézményeket.²⁰⁷ Hasonló, sőt még keményebb álláspontot hangoztatott Romano Prodi, aki a német-francia tengelyt egyenesen direktóriumként minősítette.²⁰⁸

²⁰⁴ Az Európai Unió Tanácsa (2011)

²⁰⁵ Fagiolo (2011)

²⁰⁶ „Frattini shuns Paris-Berlin pre-cooked deals”, Financial Times, 2010.11.05.

²⁰⁷ „Mario Monti: «Italia, mai così decisiva e così lontana da chi decide»”, La Stampa, 2011.10.11., 2. o.

²⁰⁸ „Romano Prodi: L'euro va salvato è un pilastro per tutto il mondo”, La Stampa, 2011.10.11., 3. o.

3.4. Fiskális Szerződés: a kormányközi elem további erősödése

Bár a fenti változtatások elméletileg valóban javítják az EU „védekezési képességét” a pénzügyi stabilitást veszélyeztető körülmények esetén, a kompromisszum megszületését követően a piacokon mégsem csökkent a spekulációs nyomás.

Az olasz állampapír-piacot különösen keményen érintő, azonban a növekedési kilátások romlása miatt az egész EU-ban is komoly tőzsdei visszaeséseket hozó 2011-es nyarat követően világossá vált, hogy a piacok nem tartják megfelelőnek a válságkezelés eddigi eredményeit.

Erre a tényre a német válasz a további fiskális szigor megkövetelése (a 2012 márciusában elfogadott új államközi **fiskális politikai szerződés** javaslatával) volt, a perifériaállamok inkább az EKB szerepvállalásának erősítését és az európai szintű válságkezelő eszközök „tüzerejének” növelését hangsúlyozták.

A fiskális paktummal kapcsolatos olasz álláspont mindvégig arra irányult, hogy megfelelően kerüljenek figyelembe vételre a túlzott egyensúlytalanságok értékelésénél a ciklikus fázisok; hogy az államadósság csökkentésének kötelezettsége terén a hatos csomaggal már elfogadottakhoz képest ne kerüljön sor további szigorításra; hogy a makrogazdasági egyensúlytalanságokkal szembeni fellépés szorosan kapcsolódjon a belső piac teljes kialakításához; hogy megerősítést nyerjenek az Unió szolidaritási elvnek megfelelő stabilitási-válságkezelési alapjai mind hatáskör, mind forrásnagyság tekintetében.²⁰⁹

Ezen túlmenően az olasz kormányzat igyekezett napirenden tartani a közösségi adósságpiac kialakításának, vagyis az eurókötvények – legalább perspektivikus – bevezetésének kérdését (részletesen ld. a következő pontban).

3.5. A válságkezelő mechanizmuson túl: európai adósság-közösség, eurókötvények

Az olasz részről az eurózóna válságának megoldását célzó, egyúttal a szorosabb gazdaságpolitikai integráció felé mutató kezdeményezések közül a legkarakteresebbnek az európai közös adósságpiacot érintő, más néven az eurókötvények megteremtésére tett javaslat tekinthető. Mint majd látni fogjuk, ebben az esetben eddig nem sikerült a

²⁰⁹ Bruni (2012), 36. o.

nyilvánvaló olasz nemzeti érdek európai szintű elfogadtatása, annak ellenére, hogy annak valóban kifejezett integrációmélyítő elemei vannak.

Az eurókötvények lehetősége már az euróválságot megelőzően is felmerült, némileg eltérő célokkal és nagyságrenddel. Eredeti ötlete **Jacques Delors**, az Európai Bizottság volt elnöke által jegyzett Növekedés, Versenyképesség, Foglalkoztatottság c. 1993-as Fehér Könyv részeként szerepelt első ízben. Javaslatát az EK költségvetése által garantált ún. Union Bond-ok kibocsátását célozta a transzeurópai infrastruktúrák finanszírozása céljából.

A Delors-féle ötletet azóta többen megismételték, módosították, de megvalósítására a tagállami érdekellentétek miatt nem került sor. Az infrastruktúra-fejlesztéseket finanszírozó európai kötvények ötletének nagy támogatója volt Giulio Tremonti olasz pénzügyminiszter.

A 2010 őszén ismét kiéleződő piaci helyzet nyomán **Giulio Tremonti olasz pénzügyminiszter és Jean-Claude Juncker luxemburgi kormányfő**, az Eurócsoport elnöke a Financial Times 2010. december 6-i számában foglalták össze közös javaslataikat az eurókötvények megteremtésére.²¹⁰ A kezdeményezés lényege, hogy az európai közösségi kötvénypiac azonnali bevezetése hozzájárulhat az államadósságválság leküzdéséhez, az állampapírpiacon helyeződő nyomás megszüntetéséhez. A válsággal szemben a szerzők szerint egy világos, erős és rendszerszintű fellépésre van szükség.

Az eurókötvények ötletének legmagasabb szintű, a német-francia tengely általi „hivatalos” elutasítására a 2011. augusztus 16-i Merkel-Sarkozy csúcstalálkozón került sor. A felek egyetértettek abban, hogy ez a lehetőség a „tripla A” minősítésű tagállamok hiteleinek drágulását jelenti, és a költségvetési fegyelem csökkenését eredményezné a periféria-államokban.

Mindezek fényében a realitásokat figyelembe véve egy olyan módosított javaslatot kellett kidolgozni, amely konkrét garanciák nyújtásával „emészthetőbbé” tenné az európai – részleges – adósságközösség megteremtését Berlin számára.

E célra vállalkozott **Romano Prodi és Alberto Quadrio Curzio** professzor az ún. EuroUnionBond-ok kezdeményezésével, melyet 2011. augusztus 23-án közöltek az II

²¹⁰ „Giulio Tremonti – Jean-Claude Juncker : Euro-wide Bonds Would Help to End the Crisis”, Financial Times, 2010.12.06.

Sole 24 Ore c. gazdasági napilap hasábjain.²¹¹ A javaslat annyiban különbözik az eddigi hasonló felvetésektől, hogy egy Európai Pénzügyi Alap (EFF) létrehozását javasolja, a tagállamok általi befizetések és garanciák biztosításával. Az így az EMU-tagállamok által összeadott 1000 Mrd-os alaptőke egy részét a Központi Bankok Európai Rendszerének aranykészletei adnák (kb. 450 Mrd euró értékben), a maradékot pedig a tagállamok kötvények és vállalati részesedések által fedezett garanciavállalásai tennék ki.

Míg ez a javaslat sokkal részletesebb, konkrétabb és kifinomultabb, mint elődei, továbbá kétségkívül nagyobb biztonságot jelentenének Németországnak a vállalatok, aranytartalékok formájában ténylegesen meglévő garanciák, nem küszöböli ki azt a problémát, hogy a német államkötvények aktuális hozamszintje (2% körül) alacsonyabb, mint a javaslat alapján elérhető 3%. Ennek megfelelően értelmezhető úgy, hogy eszerint is forrásátcsoportosításra kerül sor Németországtól a gyengébb tagállamok felé.

A német logika szempontból viszont előnye a tervzetnek, hogy az – a valós garanciák miatt – nem kizárólag a szolidaritás elvére hivatkozik, hanem az érdekekre. Abból indul ki, hogy végső soron a piacok stabilitása, a spekuláció visszaszorítása Németországnak is érdeke.

A Prodi-Quadrio Curzo javaslatot azonnal felkarolták az olasz kormánypártok és az ellenzék is, majd együttes, élénk lobbizásba kezdtek Brüsszelben: Gianni Pittella, az ellenzéki Demokrata Párt (PD), valamint Mario Mauro, a kormányzó Szabadság Népe (PdL) EP-frakcióvezetője együttesen tettek lépéseket a projekt népszerűsítésére.

Giuliano Amato volt kormányfő ugyanakkor hangsúlyozta, hogy „Németország nélkül nem lehet megvalósítani az eurókötvényeket. Németországgal közösen fogjuk megteremteni azokat.”²¹²

A kezdeményezést annak reálgazdasági fejlődésre gyakorolt hatásait hangsúlyozva ugyancsak meglehetősen pozitívan fogadta Antonio Tajani, az Európai Bizottság olasz tagja. Álláspontja szerint az eurókötvények jelentik a „legerősebb ellenanyagot a spekuláció ellen”, és egyben a politikai integráció, a „közösségi módszer” erősítését jelentik.

Ugyanebbe a logikába illeszkedik a legmeggyőződésebb föderalisták között említett Emma Bonino volt európai biztos megnyilvánulása, melyben egy „laza föderációt” szorgalmazott: álláspontja szerint nem elegendő az eurókötvények megteremtése,

²¹¹ „EuroUnionBond ecco ciò che va fatto”, Il Sole 24 Ore, 2011.08.23., 1. o.

²¹² „Si bipartisan al progetto dell'ex premier”, Il Sole 24 Ore, 2011.08.24., 3. o.

hanem az ehhez feltétlenül szükséges – nemzeti kormányok lépései felett is ellenőrzési joggal bíró – európai pénzügyminiszteri pozíció megteremtésétől sem lehet eltekinteni. Ezen túlmenően össze kell vonni a nemzeti hadseregeket és külpolitikai apparátusokat, az infrastruktúra-beruházásokat és a K+F+I kiadásokat. Más szóval, a technikai megoldásokon túl (eurókötvények) vízióval kell ellátni az európai integrációt.

Mario Monti volt európai biztos – és a nyilatkozat idején még a milánói Bocconi Egyetem elnöke, nem kormányfő – ugyancsak erőteljesen támogatta az eurókötvények ötletét.²¹³ Szerinte azonban ezügyben is mellőzni kell a szolidaritásra hivatkozást, ehelyett Berlin jól felfogott nemzeti önérdeke („enlightened self interest”) szempontjából érdemes megközelíteni a kérdést. Vagyis, a szolidaritás helyett azt kell kiemelni, hogy egyrészt az eurókötvények megteremtése olcsóbb, mint az ad hoc mentőcsomagok, másrészt „biztonságosabb”, mint az EKB – német részről bírált – nagy tömegű állampapír-vásárlásai a piacok stabilizálása érdekében, főként az SNP megreformált verziója által erősített tagállami költségvetési politikák garantálása esetén.²¹⁴

Egyelőre úgy tűnik, hogy a német politikai elit továbbra is kategorikusan elzárkózik az európai „adósságközösségtől”, ugyanakkor kétségtelen, hogy az eurókötvényekről eddig kifejezetten csak tudományos, kutatói körökben folyó vita politikai szintre „emelkedett” pl. Németországban is. Mind az ellenzéki szociáldemokraták, mind az eurózóna stabilitásában különösen érdekelt ipari-nagyvállalkozói csoportok pozitív véleményt fejtettek ki az európai adósságközösség fokozatos létrehozásával kapcsolatban.

A német alkotmánybíróság 2011. szeptember 7-i döntése alapján a jelen intézményi körülmények között, vagyis szuverén tagállami költségvetési politikák mellett elképzelhetetlen az olyan lépések alkotmányossága, melyek bármilyen módon felelőssé tennék Németországot más tagállamok adósságaiért. Ez természetesen behatárolja a német politikai elit magatartását, vagyis ezügyben érdemi előretörésre valóban csak a fiskális politika esetleges uniós hatáskörbe kerülése esetén lehet számítani.²¹⁵

²¹³ Mario Monti: *Eurobonds are the Only Answer to Europe's Crisis*. Financial Times, 2011.07.20.

(Megjegyzést érdemel, hogy a volt bizottsági alelnök által kidolgozott, a belső piac tökéletesítéséről szóló jelentés is kiemelt helyen kezeli az eurókötvényeket, mint az európai pénzügyi integráció mélyítésének egyik legfőbb eszközét.)

²¹⁴ Tajani, Bonino és Monti előadásai az Euractiv 2011.10.17-én „*Diamo voce all'Italia in Europa*” c. Rómában rendezett konferenciáján.

²¹⁵ Tosato (2011)

Az eurókötvények ötletének felvetése és heves támogatása olasz részről nyilvánvaló nemzeti érdekből adódik: a közös kötvénypiac – bármilyen formában is valósul az meg – legfőbb haszonélvezője pontosan Róma lenne, mégpedig az államkötvényeit érintő piaci spekuláció visszaszorulása, továbbá meglévő államadóssága finanszírozási költségeinek érdemi csökkenése a mérséklődő kamatszintek révén. A 2011. őszi-téli 6-7%-os kamatszintekhez képest a feltételezett 3%-os költségszint állandósulása nagyfokú stabilitást hozna az államadósság-kezelésben, esetleg növekedésösztönző politikákhoz szabadíthat fel forrásokat a költségvetésben.

Becslések szerint a kizárólag a rövid lejáratok szempontjából relevanciával bíró, Christian Hellwig és Thomas Philippon professzorok nevéhez köthető javaslat az ún. euró-kincstárjegyek (**Eurobills**) létrehozására – amely nem vet fel a szerződésmódosítással kapcsolatos vagy tagállami alkotmányos problémákat – éves szinten mintegy 5 Mrd euró megtakarítást jelenthetne Olaszország számára. Ehhez hozzá kell adni a hosszabb lejáratú államkötvények esetében is bekövetkező piaci hozamcsökkenésből származó előnyöket, melyek további 5 Mrd eurónyi kamatkiadás-megtakarításban számszerűsíthetőek.²¹⁶ Ily módon három év leforgása alatt az összesített előnyök a 2011 decemberében elfogadott kiigazító csomag nagyságrendjének felelnének meg.

A szoros anyagi érdeken túl azonban politikai motivációkat is találunk az eurókötvények olasz támogatása mögött: ezt – egy szélesebb keretben a szorosabb fiskális politikai integráció részeként – olasz megközelítésből a „közösségi módszerhez” való visszatérésként fogják fel, ami egyet jelent a német-francia tengely „diktátumaitól” való szabadulással.

4. A válságkezelés tágabb összefüggései: növekedésösztönzés és belső piac, kohéziós politika

Ahogy az már az előző pontokból is kiderült, a magas államadósság és a szigorú költségvetési politika miatt Olaszországban nem jut elegendő forrás az aktív állami gazdaságélénkítő politikára, ezért e téren is igyekszik az európai szintű megoldások keresésére és felkarolására. Ennek megfelelően alapvetően ebből a nézőpontból érdemes értékelni az európai belső piac tökéletesítésével, a növekedésösztönzéssel és a regionális

²¹⁶ Altomonte (2012), 2-3. o.

fejlesztéspolitikával kapcsolatos – jellemzően ezekben az esetekben is az integráció elmélyítését szorgalmazó – törekvéseit.

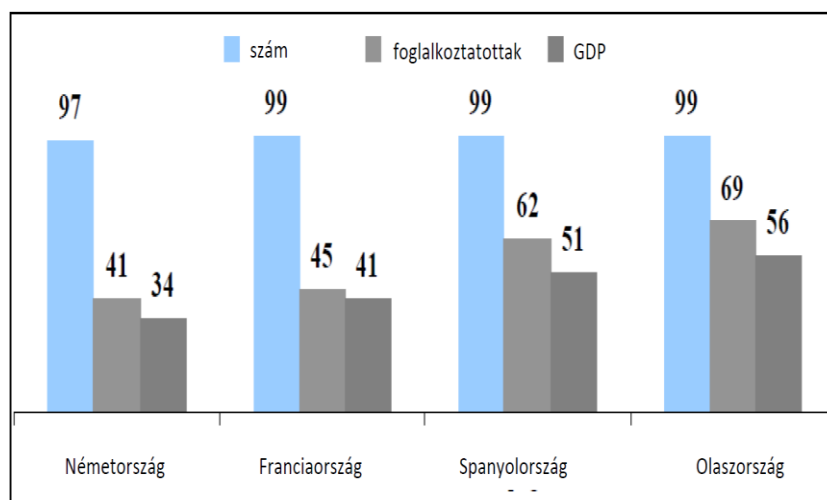
Az **egységes piac** továbbfejlesztésével kapcsolatos uniós politika vázát a nagy tekintélyű Mario Monti jelentése képezi.²¹⁷ A 2010. május 9-én publikált dokumentum egy komplex intézkedéscsomagra tesz javaslatot az egységes belső piac még meglévő akadályainak felszámolása érdekében. Olaszország a Monti-javaslatokat és az abból kifejlődött egységes piaci intézkedéscsomagot (Single Market Act) teljes mértékben támogatja, nem véletlenül pl. a lengyel elnökség programja elemei közül is ezt tartotta a legfontosabbnak.

Olaszország erősen érdekelt mindenféle gazdaságélénkítő hatású európai kezdeményezésben, mert ily módon javulhat versenyképessége, piacra jutási lehetőségei, anélkül, hogy – komoly belső erőforrásokkal nem rendelkezvén – a hazai kereslet és beruházások számottevő emelésével önerőből lenne képes ezt előmozdítani. Ebben az esetben is arról van szó tehát, hogy az európai egységesülés „eszméjébe” csomagolva nagyonis nemzeti jellegű érdek, az olasz gazdaság versenyképességének javítása válhat valóra.

A **kisvállalkozói intézkedéscsomagot** (Small Business Act) Róma hasonló megfontolásból támogatja, sőt, kimondhatjuk, hogy a program legelkötelezettebb híve. Ha figyelembe vesszük, hogy Olaszországban nemzetközi összehasonlításban mind a GDP előállítása, mind a foglalkoztatás szempontjából domináns (előbbiben 56, utóbbiban 69%-os súlyú – ld. az alábbi ábrát) a kis- és középvállalati szektor szerepe, ezúttal sincs okunk meglepődni Róma pozícióján e kérdésben. Álláspontja szerint az EU fellépésének elsősorban a KKV-k nemzetközi piacokon történő megjelenését elősegítő hozzáadott értéke lehet, különösen olyan körülmények között, amikor az olasz vállalkozások a tartósan magas spread és a beszűkülő banki hitelezés miatt nehezen és drágán jutnak forráshoz.

²¹⁷ A New Strategy for the Single Market: At the Service of Europe's Economy and Society, Report to the President of the European Commission

59. ábra: KKV-k szerepe a vállalkozások száma, a foglalkoztatottak aránya és a GDP előállításában (2011, %)



Forrás: Riela – Villafranca (2012), 13. o.

A **kohéziós politika** jövőjét tekintve Olaszország első ránézésre meglepő módon az új, azaz gazdaságilag gyengébb tagállamokkal van azonos platformon, nem fogadja el a regionális támogatáspolitikai források – északi, fejlettebb tagállamok által szorgalmazott – megkurtítását.

Ez az álláspont Olaszország gazdaságföldrajzának duális szerkezetével magyarázható: az ország területének déli része a kohéziós politika első, ún. Konvergencia célkitűzésébe tartozik, az e területek által felhasználható források szűkítése alapvetően ellentétes az olasz érdekekkel.

A Bizottság azon javaslatát is rossz szemmel nézi Róma, hogy beiktatásra kerülne egy harmadik kategória a Konvergencia és a Versenyképesség célkitűzés alá tartozó régiók közé. Ez a javaslat egyértelműen a francia és német régiók tulajdonságait vette alapul, míg az érintett olasz területi egységek jelentősége minimális.

Olaszország alkupozícióit a kohéziós politika jövőjével kapcsolatban számottevően rontja, hogy az egyik legrosszabb adatokkal rendelkezik az eddig programozott támogatások felhasználása tekintetében. Azon túl, hogy ez a tény Olaszország gazdasági növekedésének egyik akadályát is jelenti, hiteltelenné teszi azt az álláspontot, amely a források szűkítésének elutasításában jelenik meg.

A Bizottság javaslatának érvényesülése a tagállami allokációk 5%-ának hatékonyságfüggő „átirányítását” illetően más tagállamok felé kifejezetten hátrányos

lenne Olaszország számára, ezért különösképpen a programok irányítást, lebonyolítást érintő vertikális (állam – régiók - helyhatóságok) rendszerének alapvető átgondolására lenne szükség.²¹⁸

Másrészt, a Bizottság 2014-2020-as Többéves Pénzügyi Keretre 2011. június 29-én tett javaslata kapcsán Olaszország csatlakozott a nyolc nettó befizető tagállam közös dokumentumához (2011.09.11.), amelyben azok a tagállami befizetéseket érintő bizottsági kalkulációkat túlzónak tartották. Róma e tekintetben világosan követte azt a szoros költségvetési helyzetéből is következő nemzeti érdekét, miszerint nettó befizetőként nem kíván az eddigieknél nagyobb mértékben hozzájárulni az EU bevételeihez. Ez esetben tehát szó sincs az egyébként sokszor hivatkozott ún. „európai projekt”, az „európai módszer” érvényesülésének, illetve annak pénzügyileg is számszerűsíthető megerősítésének elősegítéséről.

Fél évvel később, 2012. február 20-án ugyanakkor Olaszországot már a **növekedési tervet** szorgalmazó 12 tagállam közös levelének aláírói között is találjuk, ami első ránézésre összeférhetetlennek tűnik a tagállami befizetéseket csökkenteni kívánó csoporthoz tartozással.

Ez esetben viszont az a szintén a sajátos olasz, vagyis belső makrogazdasági realitásokkal magyarázható helyzet áll a csatlakozás (sőt, kezdeményezés) mögött, miszerint a magas államadósság miatt folyamatosan szükséges szigorú fiskális politika mellett nincs érdemi lehetősége a gazdaságösztönző beruházásokra.

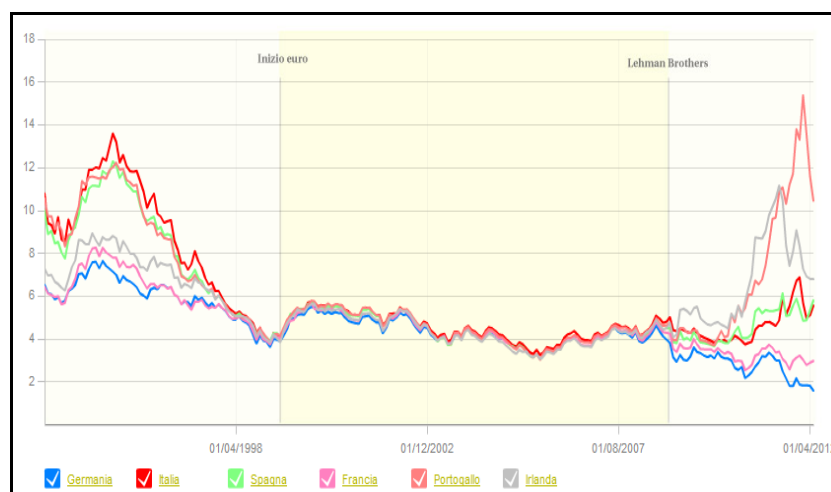
Következésképpen e vonatkozásban az EU-szintű lépéseket, programokat – mivel a nemzeti lehetőségekhez képest „hozzáadott értékkel”, vagy talán pontosabb kifejezéssel élve „helyettesítő” értékkel bírnak - nagyonis szívesen fogadja, akár a Többéves Pénzügyi Keret célkitűzéseinek ezirányú átcsoportosításával.

²¹⁸ Riela – Villafranca (2012), 10. o.

5. Olaszország 2011-ben: a gazdasági és politikai vészhelyzet éve

Olaszország a gazdasági válság alatt nemzetközi összevetésben viszonylag jól kézben tartotta államháztartását, adósságának törlesztése sohasem jelentett számára problémát, azt mindig piaci alapon bonyolította. Legfőbb gyengesége, az államadósság mértéke ugyanakkor – a krónikusan alacsony növekedési potenciál mellett – 2011 tavaszán került igazán reflektorfénybe, mégpedig a periféria-államokra nehezedő ismételt és fokozódó piaci nyomás miatt. A görög államcsőd „beárazása” mellett a piac – tartva az Olaszországra is kiterjedő dominó-hatástól – egyre inkább veszítette el bizalmát az olasz államadósság fenntarthatóságát illetően is (a Spanyolországra nehezedő spekulációs nyomás ugyancsak erősödött ebben az időszakban). Ily módon a másodlagos piacokon eladási nyomás jelentkezett az olasz államkötvényeken, amely később tükröződött az olasz vállalati szféra, elsősorban a bankok részvényei terén is. Ennek eredményeképpen mind az olasz államkötvények hozamszintjei²¹⁹ (és ezzel együtt azok német állampapírokhoz viszonyított hozamkülönbsége, ún. „spread”-je), mind a szuverén adósságkockázat elleni biztosítási felárak – CDS-ek - meredeken emelkedni kezdtek, melynek következménye az volt, hogy az elsődleges állampapír-piacon is egyre magasabb kamatszinteket kellett elkönyvelni (ld. az alábbi ábrát).

60. ábra: Tízéves államkötvények hozamkülönbsége a német Bund-hoz képest az euró bevezetésétől kezdve (%)



Forrás: www.ilsole24ore.com, letöltés: 2012.04.01.

²¹⁹ Míg 2011. június 1-jén a spread még 171 bázisponton állt (azt megelőzően pedig, 2008-2009 során 100 pont körül), addig július közepén már meghaladta a 300 pontot is, augusztusban 400 fölött, majd november 9-én pedig – Berlusconi kormányfő lemondása közepette – 575 ponttal elérte rekordját.

Az EKB által a Secuties Markets Programme (SMP) keretében 2011 augusztus 8-án megindított „támogató” másodlagos piaci államkötvény-vásárlások ugyan kezdetben mérsékeltek a kamatszinteket, de ezek ősszel már elhanyagolható nagyságrendben – és hatással - folytatódtak. A folyamatot az olasz kormány által 2011. június 30-án elfogadott, a nullszaldós deficit 2014-ben történő elérését célzó (a GDP 4,3%-ának megfelelő) költségvetési kiigazító intézkedések sem tudták megállítani²²⁰, különösen a 2011. július 21-i, a piacok által negatívan értékelt – ti. Görögország részleges fizetéseképtelenségét és a magánszektor részvételét magában foglaló – eurózóna-beli állam- és kormányfői csúcstalálkozó fényében.

Pontosan a spread folyamatos emelkedése (2011 novemberére az 575 pontot is elérve), illetve a kormány érdemi reformok végrehajtását lehetővé tevő képességével kapcsolatos kételyek váltotta ki Olaszországban 2011. október végén-november elején azt a belpolitikai pánikhelyzetet, amelynek megoldása Silvio Berlusconi kormányfő lemondása, illetve a vitathatatlan nemzetközi tekintéllyel rendelkező Mario Monti szakértői kormányának hivatalba lépése volt.

6. Monti-féle válságkezelés: a hitelességre és az európai vízióra építő nemzeti érdekérvényesítés kísérlete

Ahogy a fentiekben is láttuk, az Olaszország államadósságát érintő piaci nyomás (melynek szimbolikus pontja a november 9-én tapasztalt 575 pontos rekord-spread volt) kikényszerítette a Berlusconi-kormány távozását 2011. november 12-én. Ennek egyenes következménye volt a Mario Monti közgazdász professzor vezette szakértői-válságkezelő kabinet felállása, amely programja szerint nemcsak a nemzetközi gazdasági kilátások romlása miatt sürgető újabb költségvetési kiigazításokat hajtotta végre, de kísérletet tesz az ország adósságállományának hosszabb távú lefaragását célzó, a gazdasági növekedést beindítani képes szerkezeti reformok elindítására is.

Természetesen mindehhez egy radikális belpolitikai váltásra volt szükség, és Monti csakis a jobb- és baloldali mérsékelt gyűjtőpártok, továbbá a középerőket tömörítő ún. Harmadik Pólus egységes parlamenti támogatása mellett vállalta el a megbízatást. Mindenképpen szükséges kiemelni, hogy a technikai kormány felé mutató átmeneti

²²⁰ MEF (2011c)

politikai fázist (többen egyenesen a politika átmeneti felfüggesztéseként, a technokraták politika felett aratott győzelmeként definiálják a történeteket) Giorgio Napolitano köztársasági elnök rendkívüli aktivitással vezényelte le.²²¹ Végso soron neki köszönhető az, hogy a Monti-kormány példátlan parlamenti támogatással rendelkezik, vagyis a válságkezelés és a reformlépések meghozatalának belpolitikai feltételei a parlamenti többséget alkotó pártok komoly gazdaságpolitikai nézeteltérései ellenére, nem kis mértékben az ország fenyegetettsége miatt, egyelőre adottak.

A szakértői kormány fő célja az ország európai adósságválság körülményei között 2011-ben megroppant nemzetközi hitelességének visszaállítása, amit deklaráltan a nemzetgazdasági kiigazító, illetve reformlépésekkel kíván megalapozni.

6.1. A 2011. decemberi költségvetési kiigazítás

2011 végén, a gazdasági növekedési kilátások romlása, illetve az európai adósságválság súlyosbodása közepette nyilvánvalóvá vált, hogy Olaszországban újabb megszorító intézkedésekre van szükség. Ennek megfelelően a szakértői kabinet egyik első lépéseként 2011. december 4-én egy újabb, 34 Mrd euró összértékű költségvetési kiigazítással tette le névjegyét (a csomagot véglegesen december 22-én hagyta jóvá a parlament). Ebből 21,4 Mrd-ot deficitcsökkentő, ugyanakkor – a korábbi megszorító csomagokhoz képest újdonságként – 12 Mrd-ot a növekedésösztönző lépések tesznek ki.²²²

A 2011. decemberi kiegészítő takarékosági intézkedések nyomán 2014-re 21 Mrd euróval, azaz a GDP 1,4%-ával javul a nettó eladósodás, ily módon tartható lesz a 2013-ra előirányzott költségvetési egyensúly, még az időközben romló gazdasági növekedési kilátások mellett is. Fontos hangsúlyozni, hogy e tervszámok a 2011. december végi, 7% körüli állampapír-piaci hozamszintekkel kerültek megállapításra, azonban azóta – amint azt a következő pontban részletesen is látni fogjuk – lényegesen javult a helyzet. A 2011-es év egészére nézve végül az államadósság átlagos kamatterhe – a 2010-ben tapasztalt 3,9%-os értékről 4,1%-ra - 7 Mrd euróval, a GDP 4,9%-ára (78 Mrd euró) emelkedett.²²³

²²¹ Il Sole 24 Ore (2011), 26. o.

²²² MEF (2012), 2. o.

²²³ Bankitalia (2012b), 38. o. és Bankitalia (2012c), 145. o.

A 2011 decemberében tapasztalt hozamszintek mellett egyébként a következő években az államadósság átlagos kamatterhe a 2011-es 4,9%-hoz képest növekedne: 2012-ben 5,8%-ra (ez 16,9 Mrd-os pluszterhet jelent), 2013-ban 6,1, 2014-ben 6,2%-ra.²²⁴

A Stabilitási Program kalkulációi szerint²²⁵ egyébként az államadósságot terhelő átlagos hozamszint 1%-os emelkedése az első évben a GDP 0,19, a másodikban 0,36, a harmadikban 0,44, a negyedikben már 0,54%-ának megfelelő pluszkiadást jelent a kincstár számára.

A 2011-es év egészében elfogadott, kb. 80 Mrd euró nagyságrendű olaszországi kiigazító intézkedések összesített hatását vizsgálva megállapítható, hogy ezek nyomán 2012-ben 48,9 Mrd eurós (a GDP 3,1%-a) strukturális egyenlegjavulás történik. 2013-ban ugyanez az adat 75,7 (a GDP 4,6%-a), majd 2014-re már 81,3 Mrd euróra emelkedik (a GDP 4,8%-a).²²⁶

A strukturális deficit ennek megfelelően – Olaszország legfrissebb Stabilitási Programja alapján - 2012-re a GDP 3,2%-ára csökken, majd 2013-ban 0,6%-os többletet fog elérni. A költségvetés elsődleges egyenlege – amely már 2010-ben is egyensúlyban volt - így a 2011-es GDP-arányos 1%-ról 5,7%-ra emelkedik 2015-re, a kormány szándéka szerint ezen a szinten stabilizálódik és hosszabb távon garantálja az államadósság fokozatos csökkenését.

Érdemes e ponton kiemelni, hogy a 2011-es esztendő államadósság-válsággal összefüggő pénzpiaci viharai – és emelkedő kamatterhek - ellenére is az év egészét tekintve sikerült csökkenteni a nettó eladósodást, 2010-hez képest mintegy 9 Mrd euróval (62,4 Mrd-ra). Ez a GDP arányában kifejezve 3,9%-ot tesz ki, vagyis az előző évhez képest 0,7%-kal mérséklődött.²²⁷

A 2011-es évben elfogadott kiigazító intézkedésekkel szembeni legkomolyabb kritikaként fogalmazódik meg, hogy azok túlzott mértékben alapoznak a bevételnövelő, és kevésbé a kiadáscsökkentő elemekre. Ez az állítás alapvetően igaz a 2011. karácsonyi – már a Monti-kabinet által végrehajtott – kiigazításra is, ugyanis ez esetben is mintegy kétharmad-egyharmad arányban szerepelnek bevételnövelő, illetve kiadáscsökkentő intézkedések. A GDP arányában kifejezve a bevételnövelés 2012-ben 2,4, 2013-ban és

²²⁴ „Spesa per interessi +16,9 Mld nel 2012”, Il Sole 24 Ore, 2011.12.09.

²²⁵ MEF (2012)

²²⁶ MEF (2012), 14. o.

²²⁷ Bankitalia (2012c), 146. o.

2014-ben 3%-ot tesz ki, míg a kiadáscsökkentés ugyanezekben az években 0,6; 1,6; majd 1,9%-ot jelent.²²⁸

A 2011-es kiigazító csomagok költségvetési és szélesebb értelemben vett nemzetgazdasági hatásait az alábbi ábra szemlélteti.

16. táblázat: A 2011-es költségvetési kiigazítások hatásai (millió euróban)

Effects of the 2011 public finance measures on the general government consolidated accounts (millions of euros)				
	2011	2012	2013	2014
PROCUREMENT OF RESOURCES	5,627	70,176	89,555	97,578
Measures that increase revenue (A)	3,655	45,460	60,448	63,570
Tax/welfare reform and/or safeguard clause (1) (2) (4)	—	—	13,119	16,400
Increase in VAT rates (2) (4)	700	7,516	4,236	4,236
Municipal property tax + revaluation of assessments (4)	—	10,660	10,930	11,330
Gaming and excise taxes (1) (2) (4)	443	9,974	9,638	9,762
Stamp tax on securities and financial instruments (1) (4)	725	2,546	5,021	3,262
Tax on investment income (2)	—	1,421	1,534	1,915
Regional income surtax (4)	—	2,215	2,215	2,215
Corporate income surtax in energy sector (2)	—	1,800	900	900
Tax on assets under foreign asset disclosure scheme (4)	—	1,461	1,987	559
Municipal waste and services tax (4)	—	—	1,000	1,000
Alignment of fiscal and book values (4)	—	—	903	1,889
Increase in Irap in banking and insurance (1)	—	912	493	493
Revision of depreciation rates (1)	—	—	—	1,312
Increase in self-employed social security contributions (4)	—	1,063	1,471	1,886
Fight against tax evasion and new rules on collection (1)	145	2,779	3,836	3,826
Other measures (1) (2) (3) (4)	1,642	3,113	3,165	2,585
Measures that reduce expenditure (B)	1,972	24,716	29,107	34,008
Pensions (1) (2) (4)	—	3,491	8,462	10,547
Local governments (1) (2) (4)	—	6,985	9,185	9,185
Ministries (1) (2)	1,700	7,400	6,300	5,000
Health care rationalization (1)	—	—	2,500	5,000
Public employment (1)	—	—	64	1,104
Other measures (1) (2) (3) (4)	272	6,840	2,596	3,172
USE OF RESOURCES	2,785	21,264	13,804	16,251
Measures that reduce revenue (C)	1,051	5,211	8,304	9,911
Deductibility of normal return on new equity (4)	—	951	1,446	2,929
Deductibility of Irap from corporate and personal income tax (4)	—	1,475	1,921	2,042
Deductibility of Irap for women and young people (4)	—	149	1,690	994
Other measures (1) (2) (3) (4)	1,051	2,636	3,247	3,946
Measures that increase expenditure (D)	1,734	16,053	5,500	6,340
Local public transport and infrastructure fund (1) (4)	400	1,450	1,700	2,000
Road haulage (3) (4)	—	1,496	1,087	1,087
Other measures (1) (2) (3) (4)	1,334	13,107	2,713	3,253
Net change in revenue (E=A-C)	2,603	40,249	52,142	53,659
Net change in expenditure (F=D-B)	-237	-8,663	-23,605	-27,668
Change in net borrowing (G=F-E)	-2,840	-48,912	-75,747	-81,327
of which: DL 98/2011	-2,108	-5,578	-24,406	-47,973
DL 138/2011	-732	-22,698	-29,859	-11,822
2012 Stability Law	—	-391	-162	-102
DL 201/2011	—	-20,245	-21,320	-21,430
<i>as a percentage of GDP</i>				
Change in net borrowing (G=F-E)	-0.2	-3.1	-4.7	-4.9
of which: DL 98/2011	-0.1	-0.4	-1.5	-2.9
DL 138/2011	0.0	-1.4	-1.8	-0.7
2012 Stability Law	—	0.0	0.0	0.0
DL 201/2011	—	-1.3	-1.3	-1.3

Source: Based on official data published in the Economy and Finance Document 2012.

(1) Decree Law 98/2011, converted into Law 111/2011. – (2) Decree Law 138/2011, converted into Law 148/2011. – (3) Stability Law for 2012 (Law 183/2011). – (4) Decree Law 201/2011, converted into Law 214/2011.

Forrás: Bankitalia (2012d), 115. o.

A kiigazító csomagok makrogazdasági recesszív hatásával kapcsolatban többféle becslés létezik, ezek közül az államháztartás stabilizálásából eredő kamatszint-csökkenést figyelembe nem vevő számítás, tehát a legrosszabb forgatókönyv a 2012-14

²²⁸ MEF (2012), 14. o.

közötti három évben összességében a GDP 2,6%-os csökkenését tudja be a kiigazításnak. A Quest III modell szerint ugyanakkor a kiigazításnak pozitív makrogazdasági hatásai is vannak, a GDP 2,1%-ának megfelelő nagyságrendben ugyanezen három év leforgása alatt, vagyis a recesszív hatás összességében kisebbnek mutatkozik. Ezen túlmenően, a javuló piaci megítélés (amelynek feltétlen előzménye a költségvetési kiigazítás) miatti állampapír-hozamszint minden 100 pontos csökkenése egyúttal egy százalékpontnyi GDP-növekedésnek felel meg három év alatt.²²⁹

E ponton mindenképp érdemes néhány gondolatot szentelni a 2008 óta tartó pénzügyi-gazdasági válság eddigi időtartama alatt elfogadott olasz megszorító csomagok összesített nagyságrendjének, jellegének, hatásainak. Ennek megfelelően az elmúlt 4 évben összességében 329,5 Mrd euróra, vagyis az olasz GDP hozzávetőleg egyötödére tehető a kiigazító csomagok teljes értéke. Ebből összességében 178,3 Mrd-ot, vagyis 55%-os részt képviselnek a bevételnövelő (adó- és járulékemelések), míg 151,2 Mrd-ot a kiadáscsökkentő intézkedések.²³⁰

Az olasz „házi feladatok” teljesítése a 2008-ban elfogadott 57,9 Mrd-os kiigazítással kezdődött,²³¹ amelyből 42,8 Mrd-ot képviseltek a kiadási oldalon eszközölt megtakarítások. Az ezt követő három kiigazítás 2008-ban és 2009-ben²³² gyakorlatilag „nullszaldós” volt: az első 0,4 Mrd-os egyenleg mellett 4,2 Mrd-os bevételnövelést és 3,8 Mrd-os kiadáscsökkentést tartalmazott; a második esetében mindkét oldalon 3,2 Mrd eurónyi intézkedések szerepeltek; a harmadik 3,1:3-as arányról beszélhetünk, 0,1 Mrd-os egyenleggel.

2010-ben egyetlen csomag került elfogadásra,²³³ azonban ennek összhatása már komolyabb, a GDP 4%-át közelítő 62,2 Mrd euró volt (20,9:41,3 arányban a bevételnövelő intézkedések javára).

2011-ben azután a már ismert négy kiigazításra került sor:²³⁴ az elsőnél 80 (50:30 arányban), a másodiknál 65,1 (47,4:17,6 arányban), a harmadiknál 0,3 (0,8:1,2 arányban), a negyediknél 43,3 (31,5:11,7 arányban) Mrd eurós nagyságrendű egyenleggel.

²²⁹ Bankitalia (2012c), 157-158. o.

²³⁰ Il conto delle manovre: 330 miliardi. *Il Sole 24 Ore*, 2012.07.16., 1-3. o.

²³¹ DL 112/2008

²³² DL 185/2008, DL 78/2009, illetve DL 191/2009

²³³ DL 78/2010

²³⁴ DL 98/2011, DL 138/2011, DL 183/2011 és DL 201/2011

Mindezeket követően 2012 nyarán történt meg a minisztériumok gazdálkodásának átfogó felülvizsgálata, az ún. „spending review”,²³⁵ amely 19,9 Mrd eurós egyenleg mellett 3,4 Mrd értékű bevételnövelést, illetve 16,4 Mrd-os kiadáscsökkentést jelentett. Mindezek alapján elmondható, hogy a gazdasági válság első két évében a kormány igyekezett nagyobb hangsúlyt fektetni a kiadáscsökkentő intézkedésekre (2008-tól 2010-ig e tételek aránya 78%!), a bevételnövelés eszközéhez csak ezt követően, a válság súlyosbodása mellett kellett fokozottabban folyamodni (2011-2012 során már ez utóbbi tételek jelentik az egyenleg 63%-át).

6.2. Szerkezeti reformok

A nemzetközi gazdasági környezet romlása miatt szükségessé vált – és az olasz költségvetési egyensúlyt 2013-as elérését garantáló – kiigazító lépések természetesen csak részben tudták javítani az Itáliával kapcsolatos befektetői vélekedéseket. A Monti-kormány tevékenységének másik sarkalatos pontja a 2011-es takarékosági intézkedések kiegészítése az olasz gazdaság versenyképességét hosszabb távon is javítani képes strukturális intézkedések, reformok érvénybe léptetésével. Ez a Monti-kormány ún. „második fázisának” célja, a gazdasági növekedés elősegítéséhez szükséges és már 2011 végén megkezdett, de részleteiben csak napjainkban formálódó reformlépéseket az alábbi pontokba sorolva:

- A nyugdíjrendszer átalakítása, amely magában foglalja a nyugdíjkorhatár emelését,
- A munkaerőpiac rugalmatlanságának megszüntetése az alkalmazási feltételek javításával és az indokolt elbocsátások könnyítésével a munkaadók számára,
- Az adórendszer reformja a vállalkozások és a munka terheit csökkentve, egy új vagyonadó (az ún. egységes települési adó, IMU) bevezetésével, továbbá az adóelkerülés elleni küzdelem erősítése,
- A vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentése a vonatkozó előírások egyszerűsítésével,
- Az állam ingatlanvagyonának és társasági részesedéseinek értékesítése, privatizációja,
- A szolgáltatások és a szakmák liberalizálása, a versenyfelügyelet jogköreinek kibővítése,

²³⁵ DL 95/2012

- Az infrastruktúra-bővítési programok felgyorsítása a kormányzat folyó kiadásainak csökkentése révén, valamint a fejlesztési források jobb felhasználása,
- Az energetikai ágazatban az infrastruktúra-kezelői és a tulajdonosi funkciók nagyobb mértékű szétválasztása (amely elsősorban az ENI monopolhelyzetét enyhíti) a szállítói kapacitások hatékonyabb és a versenyelvet jobban figyelembe vevő kihasználása érdekében.

A 2012-es olasz Nemzeti Reformprogram számításai szerint a kormány által ezidáig elfogadott liberalizációs és a gazdasági szabályrendszert egyszerűsítő intézkedések összesített hatása 2020-ra 2,4%-os, vagyis éves átlagban 0,3%-os GDP-növekedésben fog megnyilvánulni.²³⁶

A kormány strukturális reformjainak maradéktalan érvényesülése már csak azért is feltétlenül szükséges, mert a magas államadósság még sokáig az ország legkomolyabb problémája marad, GDP-növekedés ugyanakkor legkorábban 2013-ban fog jelentkezni, minimális (0,5%-os) mértékben.

6.3. Visszatérő nemzetközi bizalom és fennmaradó kockázatok

A Monti-kormány első intézkedéseit követően már 2011 decemberében érezhető volt a nemzetközi pénzpiacok bizalmának visszatérése Olaszország iránt.

Az olasz államadósság-válság legnehezebb időszaka 2011 novembere volt: szeptember elejétől október végéig a tízéves futamidejű államkötvények hozamszintje fokozatosan 5-ről 6%-ra, majd novemberben néhány nap alatt 7% fölé emelkedett. Eközben a spread ugyancsak 500 pont fölé került, míg pl. az ötéves lejáratnál a 650, a kétévesnél a 700 pontot is átlépte. Különösen aggasztó volt a rövidebb futamidejű államkötvények hozamkülönbségének megugrása, aminek következményeként a hozamgörbe kiegyenesedett, illetve átmenetileg megfordult, jelezve egy rövid időn belül bekövetkező likviditási válság veszélyét.²³⁷

Ténykérdés, hogy a helyzet normalizálódásában kiemelt szerepe volt az EKB által 2011. december 21-én elindított és 2012 februárjában folytatott rendkívüli likviditásbővítő intézkedéseknek (LTRO). Emellett nyilván sokat nyomott a latban a Monti-kormány

²³⁶ MEF (2012), 7. o.

²³⁷ MEF (2012), 15. o.

elkötelezettsége, valamint gyors lépései az államháztartás konszolidálása, illetve a szerkezeti reformok elfogadása terén.

Az európai és olasz válságkezelő lépések kombinált hatásaként fokozatosan enyhült az állampapír-piaci feszültség, de ennek ellenére 2011 végén még mindig rendkívül magas tartományban mozogtak az olasz államkötvények hozamszintjei.

Az olasz államadósság fenntarthatósági kilátásaival kapcsolatban megállapítható, hogy amennyiben sikerül tartani 2013 után is a költségvetési egyensúlyt, az már önmagában elegendő feltétel a hatos csomagban és a 2012 márciusában elfogadott Fiskális Szerződésben szereplő ún. „egyhuszados” szabály teljesítéséhez. Az olasz jegybank számításai szerint a GDP-arányos államadósság 2012-ben fog tetőzni 123%-kal, azonban már 2013-ban csökkenni kezd (121%), és 2019-re a GDP 100%-ára mérséklődik, a 70%-os szint elérése pedig 2030-ban válik lehetővé.²³⁸ Az olasz államadósság fenntarthatósága megítélésekor továbbra is az összképet érdemes vizsgálni, vagyis figyelembe illik venni ezen túlmenően a magánszféra eladósodottságát is, e vonatkozásban márpedig Olaszország pozíciói európai összehasonlításban kifejezetten kedvezőek (ld. az alábbi táblázatot).

17. táblázat: Pénzügyi fenntarthatósági mutatók

Financial sustainability indicators (per cent of GDP, except as specified)									
	Budget deficit (1)			Primary surplus (1)			Public debt (1)		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Italy	3.9	2.4	1.5	1.0	3.0	4.0	120.1	123.4	123.8
Germany	1.0	0.8	0.6	1.6	1.0	1.3	81.2	78.9	77.4
France	5.2	4.6	3.9	-2.6	-2.2	-1.5	85.8	89.0	90.8
Spain	8.5	6.0	5.7	-6.1	-3.6	-3.0	68.5	79.0	84.0
Greece	9.1	7.2	4.6	-2.2	-1.0	1.8	165.3	153.2	160.9
Portugal	4.2	4.5	3.0	-0.4	0.1	1.5	107.8	112.4	115.3
Ireland	13.1	8.5	7.4	-9.7	-4.4	-1.8	108.2	113.1	117.7
Euro area	4.1	3.2	2.7	-1.1	-0.5	0.1	87.2	90.0	91.0
UK	8.3	8.0	6.6	-5.1	-5.3	-4.0	85.7	88.4	91.4
US	9.6	8.1	6.3	-7.3	-6.1	-4.4	102.9	106.6	110.2
Japan	10.1	10.0	8.7	-9.1	-8.9	-7.5	229.8	235.8	241.1
Characteristics of public debt (2)			Sustainability indicators			Private sector debt at Q3 2011 (6)		External positions at Q3 2011	
Share maturing plus deficit in 2012	Average residual life of government securities in 2012 (years)	Share held by non-residents in 2011 (per cent of public debt)	S2 indicator (3)	Vulnerability indicator (4)	IMF indicator (5)	Households	Non-financial firms	Current account balance (7)	Net international investment position (8)
Italy	28.7	6.9	43.7	2.3	0.41	3.4	45.4	82.0	-3.6
Germany	8.9	6.3	51.6	5.0	0.18	2.3	60.2	69.8	6.0
France	18.2	7.0	59.0	5.5	0.32	6.6	56.0	105.8	-2.4
Spain	20.9	5.9	42.6	12.0	0.52	10.0	82.2	135.9	-3.8
Greece	....	10.4	58.4	....	0.60	10.7	61.2	66.4	-9.9
Portugal	26.7	5.6	50.6	....	0.61	8.1	92.8	154.3	-7.9
Ireland	15.3	6.4	59.1	15.2	0.48	12.2	119.6	168.8	0.6
Euro area	....	....	....	6.4	....	....	65.8	102.0	-0.2
UK	14.8	14.2	27.3	9.6	0.41	11.3	97.6	105.4	-2.3
US	25.8	5.1	28.7	....	....	17.6	88.3	76.9	-3.1
Japan	59.1	5.9	6.6	....	....	18.9	66.7	99.8	2.6

Sources: IMF, Eurostat, ECB, European Commission, Istat, and national financial accounts and balance-of-payments data.
(1) The outturn data for European countries in 2011 are from Eurostat News Release Euroindicators, 23 April 2012. The outturn data for non-European countries for 2011 and the forecasts for 2012 and 2013 for all countries are from IMF Fiscal Monitor, April 2012, in order to ensure international comparability. The IMF forecasts for Italy are different from the Government's official estimates (see the box 'The dynamic of Italy's public debt'). – (2) Data from IMF Fiscal Monitor, April 2012. – (3) Increase in the primary surplus/GDP ratio (with respect to 2010) needed to satisfy the general government intertemporal budget constraint, given demographic and macroeconomic projections. The estimate takes account of the level of the debt, the outlook for economic growth, changes in interest rates and future primary surpluses, which are affected by the trend of age-related expenditure. The data are taken from the European Commission's evaluations of the stability and convergence programmes presented in 2011, which update the figures given in the Sustainability Report 2009. – (4) Index built from a broad set of budget and macro-financial variables: a value above the threshold level (estimated, on the basis of past episodes, at 0.51) signals the possibility of a budget crisis. European Commission provisional estimates in Public Finances in EMU 2011. – (5) Increase in the primary surplus/GDP ratio that must be achieved by 2020 (and maintained for a further decade) in order to bring the debt/GDP ratio down to 60 per cent by 2030. The value includes the projected increase in health and pension expenditure between 2011 and 2030. – (6) Loans and securities. For Ireland, data as at Q2 2011. – (7) Period from Q4 2010 to Q3 2011. – (8) For the United States, end-2010 data.

Forrás: Bankitalia (2012a), 10. o.

²³⁸ Bankitalia (2012a), 9. o.

A 2012-es év kezdetén már határozottan érezhető volt a piaci bizalom visszatérése, nem kis részben az EKB második, 2012. februári LTRO-jának köszönhetően. A 2011. decemberi és a 2012. februári LTRO-ból az olasz bankok 255 Mrd eurót, vagyis a kihelyezett likviditás mintegy negyedét kapták meg (ebből 30 Mrd a külföldi tulajdonú olaszországi hitelintézetek részesedése).²³⁹ E „friss” forrás egy részét Európa-szerte államkötvény-vásárlásokra fordították a bankok, amely érdemi mérséklődést hozott a hozamszintekben mind a másodlagos, mind az elsődleges piacokat tekintve. Ami az olasz pénzügyi intézeteket illeti, 2011. november vége és 2012. február vége között 63 Mrd euróval növelték portfólióik olasz állampapírokat tartalmazó részét (ebből 44 Mrd nettó befektetés, a többi az államkötvények árfolyam-emelkedéséből származó érték).²⁴⁰ Ennek megfelelően 2012. február végén az olasz bankrendszer által birtokolt olasz államkötvények összértéke 282 Mrd eurót (ami a teljes olasz államadósság kb. 15%-a) tett ki, azaz alig három hónap alatt 29%-kal emelkedett.

A konkrét számadatokon túlmutató szimbolikus jelentőséggel bírt a spanyol és az olasz állampapírok hozamszintje közötti viszony megfordulása 2012 februárjában. Ez azt tükrözi, hogy a Monti-kormány első lépései alapján a pénzpiacok immár kedvezőbben értékelik Róma reformlépéseit és kilátásait, mint Madridét, egyúttal Itália megszűnt Európa első számú veszélyforrása lenni.

Az olasz állampapír-hozamszintek nagyarányú csökkenése minden lejáratnál jelentkezett, de különösen az LTRO által fedezett 3 éves futamidőig hozott radikális visszaesést. 2011. december elejétől 2012. február végére az egyéves lejárat esetében 5,5-ről 1, a tízéves futamidő esetében 7,2-ről 4,9%-ra mérséklődött, valamint a hozamgörbe is szabályosabb formát vett fel. A spread ezzel párhuzamosan a kétéves lejárat esetében 620-ról 160, a tízéves futamidő esetében pedig 510-ről 310 pontra esett vissza (ld. az alábbi ábrát).

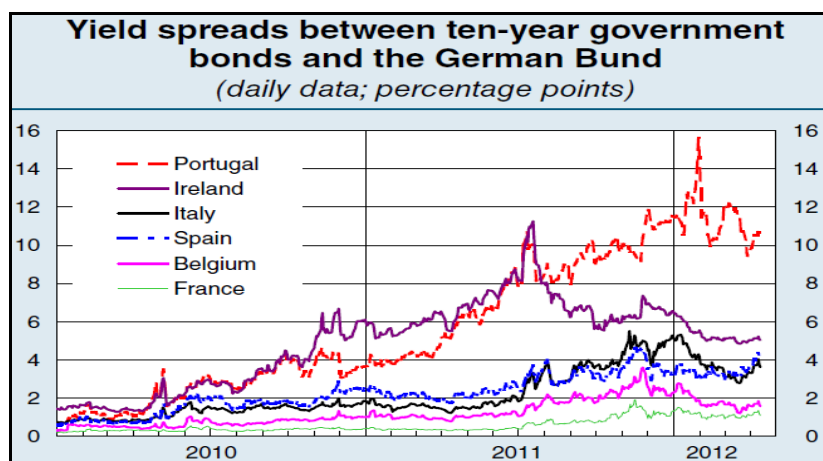
A frissebb adatokat alapul véve Olaszország esetében 2011 decemberének második tíz napja és 2012 áprilisának első tíz napja között a 3 évnél rövidebb lejáratú államkötvények hozamszintje 170 bázispontot esett, az öt- és tízéves viszonylatban a csökkenés 120, illetve 110 pont volt.²⁴¹

²³⁹ Bankitalia (2012a), 39. o.

²⁴⁰ Bankitalia (2012b), 32. o.

²⁴¹ Bankitalia (2012b), 14. o.

61. ábra: Tízéves államkötvények hozamkülönbsége a német Bund-hoz képest 2010-től (%)



Forrás: Bankitalia (2012b), 18. o.

Érdemes megemlíteni, hogy az európai államadósság-válság a gazdasági kormányzási reform ellenére még mindig nem zárult le, várható újabb és újabb feszültségpontok nyilvánosságra kerülése. Ezt jól példázza a 2012 márciusától a Spanyolországgal kapcsolatos aggodalmak miatt ismét felerősödő piaci nyomás, amely az ibériai bankrendszer feltőkésítése érdekében EFSF-források igénybe vételére tett kormányzati kérelmet eredményezte.

Természetesen mindez negatívan befolyásolja az olasz gazdasági reformok kilátásait, illetve az állampapír-piaci hozamszintek emelkedése nem lebecsülendő kockázat.

Fontos viszont aláhúzni, hogy Olaszország részben a költségvetési kiigazításnak, részben az államadósság kezelésének köszönhetően nem tartózkodik már a veszélyzóna frontvonalában.

A tízéves állampapírok jegyzése esetében pl. még a legforróbb időszakban sem mutatkozott fedezethiány: 2011 októberétől 2012 április közepéig 1,4-es átlagos lefedettséget tapasztalhattunk.²⁴² A különösen a hosszabb lejáratokat „büntető” állampapír-piaci válság miatt az olasz államadósság-kezelő az utóbbi hónapokban a korábbiaknál nagyobb mértékben preferálta a rövidebb futamidejű kötvények kibocsátását, azonban ennek nem volt különösebben negatív hatása az államadósság lejárat szerkezetére. A forgalomban lévő olasz állampapírok átlagos futamideje enyhén csökkent (2012 áprilisában 6,8 év), de még ez is a legmagasabb értékek között van európai összevetésben. Ezen túlmenően, a kincstár – kihasználva az év elején radikálisan csökkenő hozamszinteket - 2012 április közepéig az egész évre betervezett

²⁴² Bankitalia (2012a), 41. o.

államkötvény-kibocsátás nem kevesebb, mint 40%-át (170 Mrd euró) teljesítette, ami időarányosan az elmúlt évek legmagasabb értéke.²⁴³

6.4. Aktivizálódó Európa-politika, kitekintés 2012 első féléve fényében

A Monti-kormány tevékenysége kapcsán nem lehet megkerülni annak kimondását, hogy bár egy rövid időtávra létrejött szakértői kabinetről van szó, az Európa-politika, különösen az európai válságkezelés és gazdasági kormányzás témakörét illetően rendkívül ambiciózus elképzelésekkel rendelkezik, és elődjéhez képest az európai szintén lényegesen magabiztosabban lép fel.²⁴⁴ Ezt részben elősegíti a kormányfő példátlan nemzetközi elismertsége és tekintélye, illetve jártassága az európai politikában, másrészt pedig a kormány eddigi teljesítménye a kiigazítás és a reformok terén érdemben, amellyel rövid idő alatt javította Olaszország hitelességét, szavahihetőségét. Mario Monti nagyon jól tudta, hogy Olaszország európai érdekérvényesítő képességét csak abban az esetben tudja erősíteni, ha először elvégzi a „házi feladatot”, azaz a szükséges gazdasági intézkedésekkel, fokozott belső költségvetési fegyelemmel visszaállítja a nemzetközi gazdasági és politikai szereplők bizalmát.²⁴⁵ Ez az a feltétel, amely a Berlusconi-kormány utolsó hónapjaiban hiányzott és az ország egyfajta elszigetelődéseként is értelmezhető állapotokat okozta.

Ami az európai gazdaságirányítási reform konkrét elemeit illeti, elmondható, hogy a Monti-kormány fellépése nem mutatott érdemi eltérést a korábbiakhoz képest, minden területen a nemzeti érdekeket szem előtt tartó, azokat európai köntösbe öltöztető álláspontokat vitte tovább. Eltérés a kormány kommunikációjában mutatkozott, azaz mind szavakban, mint konkrét lépésekkel igyekezett aktívabban, javaslatokkal is felvértezve, már a viták korai szakaszában részt venni az egyeztetésekben. Ezt szolgálták Monti kormányfő beiktatását követő hetekben a legfontosabb európai fővárosokban tett látogatásai, melyek során minden esetben a Fiscal Compact-ot meghaladó eredmények elérése, az integráció továbbfejlesztése, és különösen a növekedést szolgáló politikák európai szintű erősítése mellett érvelt.

Az eddigi tapasztalatok szerint a Monti-kormány elődjénél nagyobb sikerrel keres kezdeményezéseire szövetségeseket az európai partnerek között. E törekvés egyik

²⁴³ Bankitalia (2012a), 42. o.

²⁴⁴ Il Sole 24 Ore (2011), 36. o.

²⁴⁵ Bonvicini – Colombo (2012), 17. o.

legfontosabb célja – az olasz EU-politika hagyományaihoz illeszkedően - a német-francia „direktóriummal” szemben az integráció továbbfejlesztése, a közösségi intézmények megerősítése. Ebben az összefüggésben értelmezendők a Monti-kormány törekvései a Berlin-Párizs tengely „háromszögesítése”, vagyis az érdemi döntési folyamatokban való egyenrangú, konstruktív részvétel előmozdítása felé.

A hazai intézkedések sikerével felvértezve Monti diplomáciai lépéseivel már 2012 decemberében sikeresen növelte Olaszország mozgásterét az európai döntéshozatalban is. Ezt szimbolikusan is bizonyítja az a tény, hogy a 2011. decemberi EiT-től kezdve immár Montival kibővülve folytak az egyeztetések Merkel és Sarkozy között az európai gazdaságirányítási reformról. Erre az ún. hármas (német-francia-olasz) csúcsra mint egyeztetési fórumra lényegében a maastrichti szerződés előkészítése óta nem került sor. Hasonlóképpen értékelhető a Rómában 2012. június 22-én tartott, az EiT-t előkészítő Monti-Merkel-Hollande-Rajoy csúcstalálkozó is. Érdekes hozzátenni, hogy a spanyol kormányfő bevonása az előzetes tárgyalásokba ugyancsak a válság által leginkább érintett déli tagállamok – így Olaszország - szempontjainak hangsúlyosabb képviselését tette lehetővé.

Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy az egyes témaköröket tekintve teljes lett volna az egyetértés. Az álláspontok elsősorban Németországgal mutattak komolyabb nézeteltéréseket, ahogy a korábbi időszakban is.

A 2011. decemberi EiT-n Monti – miután pl. az adósságcsökkentési követelményeknél az Olaszország alapvető érdekeinek megfelelő „egyéb releváns tényezők” érvényesítését el tudta fogadtatni - ugyan nem ellenezte a szerződés ötletét, azonban továbbra is hangsúlyozta néhány, Olaszország számára kiemelkedően fontos szempont érvényesítését. Álláspontja szerint nem szabad tovább szigorítani az államadósság kötelezően előírt csökkentésével kapcsolatos szankciós lehetőségeket, de erősíteni kellene az európai szolidaritásra építő eszközöket, így perspektivikusan meg kell teremteni az eurókötvények piacát. Fontosnak tartotta hangsúlyozni továbbá az egységes piac továbbfejlesztésének és további liberalizációs lépések szükségességét – e ponton a brit kormányfő személyében talált első számú partnerre. Monti végül nem tudta elérni, hogy a Fiscal Compact 27-es körben, lehetőleg az EU jogrendjén belül kerüljön elfogadásra. Nagy-Britannia elzárkózását követően is azt javasolta viszont, hogy a szerződés tartalmi elemei a későbbiekben, egy következő lépésként

beilleszthetők legyenek az uniós jogrend keretei közé, illetve hogy az nyitott legyen a most kimaradó tagállamok későbbi csatlakozása felé.²⁴⁶

A fiskális politikai szerződés iránti komolyságot szemlélteti, illetve a saját „házi feladatok” teljesítésének demonstrálását szolgálta az az olasz kormányzati lépés, miszerint az alkotmányban már 2012 áprilisában – és 2014-től hatályos módon – rögzítésre került a **költségvetési egyensúly** követelménye.²⁴⁷

Az európai gazdasági kormányzás reformfolyamatában – olasz szempontból – kiemelkedő jelentősége volt a 2012. július 28-29-i euróövezeti csúcstalálkozónak, illetve EiT-nek. Kifejezetten áttörésként értelmezhető ugyanis a csúcstalálkozó azon döntése, amely lehetővé teszi az EFSF/ESM forrásainak igénybe vételét a piaci spekulációval küzdő tagországok államkötvényeinek másodlagos piaci vásárlására. Ezt az ún. **„spread-ellenes mechanizmust”** pontosan Mario Monti kezdeményezte, igaz, ő egy automatikus, az érintett tagállam külön kérelmét nem igénylő, a tagállami spread-eknek előre rögzített felső határt szabó rendszert képzelt el.²⁴⁸

Érdemes itt hozzátenni, hogy az olasz álláspont korábban is az EFSF/ESM források rugalmas használatát célozta annak érdekében, hogy az az elsődleges és másodlagos piacokon is képes legyen tagállami állampapírokat vásárolni a hozamkülönbségek – így az egyébként is nehéz helyzetben lévő tagországok államadóssága refinanszírozási terhének - csökkentése érdekében.²⁴⁹ Ez már csak azért is elengedhetetlen, mert a közös valutában részt vevő tagállamok közötti versenyképességi különbségek, illetve az ebből adódó fizetésimérleg-egyensúlytalanságok – melyek az euró bevezetése óta előre nem látható módon fokozódtak – csak tovább növelik az Európa heterogenitásából eredő veszélyeket. Aggasztó, hogy míg a gazdasági válság kezdetén még az USD-EUR árfolyam bizonytalanságai befolyásolták elsősorban a piacokat, ma már az „eurón belüli árfolyamkockázatról” beszélhetünk²⁵⁰, vagyis arról, hogy a tagállami állampapír-hozamok ilyen fokú különbsége a közös valuta felbomlásának lehetőségét árazzák be.

A döntéshez elsősorban Németország ellenkezését kellett legyőzni, melyhez Monti kormányfő két lényeges eszközzel járult hozzá. Egyrészt, az EiT-re egy nappal azután került sor, hogy az olasz parlament megszavazta a kormány hitelessége szempontjából

²⁴⁶ Bonvicini – Colombo (2012), 21. o.

²⁴⁷ Bankitalia (2012c), 66. o.

²⁴⁸ *Europa, dieci giorni per decidere*. Il Sole 24 Ore, 2012.06.20., 5. o.

²⁴⁹ Baglioni (2012), 2. o.

²⁵⁰ Giulio Tremonti az Aspen Institute Italia „*Il paradosso europeo*”c. Rómában, 2012. július 5-én rendezett konferenciáján

kardinális munkaerő-piaci reformot, amely megerősítette az olasz kormány hitelességét, ezáltal alkuerejét. Másrészt, a kompromisszum értelmében csakis azon tagállamok profitálhatnak az EFSF/ESM „spread-ellenes” kötvényvásárlásaiból, amelyek betartják az európai szemeszter, a túlzott egyensúlyhiány-eljárás keretében az EU-nak tett kiigazítási és reformintézkedéseket tartalmazó vállalásaikat.²⁵¹ E feltétel nyilvánvalóan elkerülhetetlen volt a német beleegyezéshez, amely a „morális házárdírozás” elvi lehetősége megmaradásának még a gyanúja esetén is elképzelhetetlen lett volna. Mindazonáltal végső soron ez az új lehetőség elvi szinten is üzenetértékkel bír, ugyanis megfelelően szigorú feltételek előírásával ugyan, de az első lépésként is értelmezhető a mindenkor olasz kormányok szíve ügyének számító eurókötvények felé.

Az alku végül tükrözi azt a német feltételt, hogy az EFSF/ESM másodlagos piaci állampapír-vásárlásaihoz is az érintett tagország kérelme szükséges, azonban – megfelelő a déli tagállamok kívánalmainak – ebben az esetben az európai szemeszter során kapott országspecifikus ajánlásokon túlmenő kiegészítő kötelezettségek, előfeltételek nem terhelik annak kormányát.

Ugyancsak az olasz érdekeknek felelt meg az ESM-hitelek szenioritásának megvonása a nyílt piaci műveletek esetén, tekintve, hogy pontosan az uniós válságalap e jellemzője az, amely a perifériaországok állampapír-piacain eladási nyomást eredményez, illetve megnehezíti az államadósságok további piaci refinanszírozását.

Az, hogy hosszabb távon mennyire lesz sikeres ez az új mechanizmus, szinte teljes mértékben annak tőkeellátottságától függ. A piaci spekulációt lehetetlenné tevő üzenethez az EFSF/ESM jelenlegi forrásai egyelőre elégtelennek tűnnek, ehhez az EU-ban ma csak az EKB rendelkezik elégséges (értsd: korlátlan) likviditással egyrészt, megfelelő rugalmassággal másrészt. E vonatkozásban egy olyan kompromisszum is elképzelhető a jövőben - és ezt az olasz gazdaságpolitikai vezetés is támogatja - hogy az ESM kapjon banki jogosultságokat, melyek révén, az eurózónabeli hitelintézetekhez hasonlóan hozzáférhetne a közös jegybank alacsony kamatozású finanszírozási forrásaihoz.

Összességében az euróválság azonnali kezelése szempontjából a tényleges hatásokat tekintve az előbbi új eszközhöz képest talán kisebb jelentőségű, de ugyancsak olasz szempontból fontos volt az EiT azon döntése, amellyel elfogadta az EU 120 Mrd eurós

²⁵¹ Az Európai Unió Tanácsa (2012)

gazdaságösztönző csomagját, az ún. **Növekedési és Munkahely-teremtési Paktumot**.²⁵²

Németország és az északi államok ellenkezése miatt nem sikerült ugyanakkor elérni az olasz delegáció részéről tett azon javaslatot, miszerint a produktív, gazdasági növekedést elősegítő beruházások ne kerüljenek beszámításra a költségvetési hiányba (ún. „arany szabály”).

Érdemes itt megemlíteni az eurózóna állam- és kormányfőinek azon döntését is, amely szerint 2012 végéig a Bizottság majdani javaslatai alapján az EKB fogja ellátni a **bankrendszerek egységes felügyeletét**. Ez azért fontos előrelépés, mert a bankok ESM általi közvetlen feltőkésítésének előfeltétele, amely pedig az államadósságok és a bankválságok közötti „ördögi kör” megtörése irányába hathat (ugyanis az ESM-források igénybe vétele nem emeli automatikusan az érintett tagország államadósságát, ellentétben pl. az EFSF-fel). Elvi szempontból is az olasz törekvéseket igazolja vissza ez a lépés, ugyanis azok mindig is igyekeztek az EKB szerepkörét bővíteni annak érdekében, hogy az „valóságos” központi bankként működjön.

Összegezve, a Monti-kormány eddigi lépéseiben, így a gazdasági kormányzás reformját érintő kezdeményezések terén is nyomon követhető az a hagyományos olasz Európa-politikai irányvonal, amely a bevonó jellegű megállapodásokat és a közösségi megoldásokat preferálja.

A Berlusconi-kormánnyal összevetve egyelőre lényegesen magasabb nemzetközi presztízsről beszélhetünk Mario Monti szakértői kormánya esetében. Teljesen egyértelmű az olasz kormányfő törekvése aziránt, hogy ezt a nagyobb hitelességet az Olaszország számára fontos kérdésekben erősebb alkupozíció formájában európai szinten is kamatoztassa.

Egyelőre korai Olaszország súlyának áttörésszerű növekedéséről beszélni, de az tény, hogy pl. a 2012. júniusi euróövezeti csúcstalálkozó és EiT előrelépései egyértelműen visszatükrözik az euróválság kezelését érintő olasz célkitűzések korábbiaknál jobb érvényesülését.²⁵³ Ehhez természetesen illik hozzátenni, hogy az európai válságkezelés irányát erőteljesen befolyásolta Francois Hollande elnökké választása. A szocialista jelölt győzelme a francia elnökválasztáson kifejezetten kedvező fordulatot jelentett Párizs álláspontjának az olasz szempontokhoz közelebb eső változása szempontjából. E

²⁵² Az Európai Unió Tanácsa (2012b), 7. o.

²⁵³ De Felice (2012), 1. o.

vonatkozásban kijelenthetjük, hogy Monti sikeresen alkotott koalíciót több, Franciaországnak és Olaszországnak egyaránt fontos eszköz európai szintű megvalósítása érdekében (projektkötvények, spread-ellenes mechanizmus, növekedésösztönző csomag) mind Párizssal, mind Madriddal, miközben ügyelt arra is, hogy Németország elszigetelődését megakadályozza. Utóbbi felé tett gesztusként értékelhetjük, hogy az olasz kormányfő minden esetben hangsúlyozta, hogy a gazdasági növekedést nem újabb költségvetési hiány, azaz államadósság mellett kell ösztönözni, hanem a fegyelmezett költségvetési politika fenntartása mellett.

Az EFSF/ESM működési rendjének a „spread-ellenes mechanizmus” irányába történt kibővítése esetében kifejezetten látványos, ahogy Olaszország megfelelő súlyt adott szempontjai európai szintű érvényesülésének: jól használta ki kedvező költségvetési pozíciójából és a strukturális reformok elindításával szerzett nemzetközi hitelességét. E lehetőséghez fűződő olasz érdek az, hogy mindez szükség esetén egy újabb biztonsági védőhálót jelenthet azon tagállamok spread-jeinek csökkentése érdekében, amelyek államháztartása rendben van (és Olaszország kétségtávol ebbe a kategóriába tartozik, viszont az új eszköz aktiválási szándékát az olasz kormányzati források következetesen tagadják).²⁵⁴

Fontos hangsúlyozni, hogy ezen óvatos – az olasz érdekek mércéje alapján – pozitív elmozdulások az európai adósságválság kezelési módjában nem járhatnak azonnali hatással, vagyis nem helyettesíthetik az egyes tagállamok által tett kiigazító és reformlépéseket.

Az EFSF/ESM spread-ellenes „üzemmódjának” működésbe lépése is időt igényel (és a források mértéke legalábbis mérsékli a majdani eredményességével szembeni várakozásokat), nem beszélve a tagállami bankok EKB általi felügyelete részletkérdéseinek kidolgozásáról, avagy az egységes európai betétbiztosítási rendszerről, illetve a bankválságok kezelésére szolgáló alap létrehozásáról. Ez utóbbiakat Olaszország nyilvánvalóan támogatja, hiszen mindez elősegíti a bankválságok kialakulásának elkerülését, áttételesen pedig a bankválságok és az államadósság-problémák közötti összefüggést, a „fertőzési hatás” erősségét is csökkenti. Mivel ezeknek a potenciális romboló hatásoknak ismert gyengeségei miatt a nagy tagállamok közül Olaszország van leginkább kitéve, a „közösségi” módszer támogatása (ld. közösségi intézmények, pl. EKB fokozottabb jogkörei és eszközrendszere, a

²⁵⁴ Cerretelli (2012), 1. o.

hitelpiacok felügyeletének egységesítése, stb.) ez esetben is kifejezetten az olasz belső sajátosságoknak, ha tetszik nemzeti érdekeknek megfelelő magatartás.

Hogy az Olaszország nagyobb európai szerepét megcélzó, a Monti-kormány idején eredményeket is produkáló törekvés hosszabb távon mennyire lesz sikeres, egyelőre lehetetlen megjósolni. Mindenesetre azt fontos leszögezni, hogy a potenciális eredmények döntő mértékben függnék az olaszországi strukturális reformok kivitelezhetőségétől.

7. Összegzés: az olasz érdekérvényesítés sikerének tényezői

Olaszország mind az európai államadósság-válság rendkívüli, ad hoc lépéseket igénylő tűzoltási fázisában, mind a gazdasági kormányzás megerősítését célzó intézményi-döntéshozatali reformfolyamatban aktívan részt vett. A görög, majd ír és portugál mentőcsomagokat fenntartás nélkül elfogadta, a rá eső garanciákat megadta. Ez a konstruktív magatartás annak a külső hatások felé különösen nagyfokú kitettségéből ered, amely Olaszországra magas államadóssága és alacsony növekedési potenciálja miatt jellemző.

A rendkívüli intézkedések tekintetében az olasz fellépés, kezdeményezések egyértelmű motivációja a „fertőzési hatás” elkerülése volt, ugyanis ez hosszabb távon megkérdőjelezhetné az olasz államadósság fenntarthatóságát.

A gazdasági kormányzás reformjához kapcsolódó intézkedéseket ugyancsak támogatta Olaszország, különösen a közösségi intézmények szerepének erősítését. Ez egyrészt Róma azon politikai érdekeivel magyarázható, hogy a döntések ne szűk körben (értsd: a Berlin-Párizs tengely által) szülessenek meg, hanem szigorúan rögzített eljárásrendnek megfelelően, a tagállamok mindegyikének bevonásával. Másrészt, pl. az EKB másodlagos piacokon folytatott államkötvény-vásárlásai – túllépve a kizárólag az inflációs célkitűzés biztosítására irányuló Bundesbank-típusú árstabilitási dogmán – a piacok stabilizálása révén elsősorban Olaszország érdekét szolgálják.

Az egyébként hagyományosan a közösségi módszert pártoló Olaszország nem támogatta a Stabilitási és Növekedési Paktum megsértésével járó szankciók automatikus jellegét, vagyis ez esetben ugyancsak nemzeti érdekeiből indult ki, a többi tagállammal egyetemben fontosnak tartotta az „utolsó szó” politikai jellegének megőrzését. Itt az

olasz érdek nem engedte meg az „európai módszer” szerinti álláspontot, vagyis a közösségi intézmények szerepének érdemi növelését.

Eredményesnek tekinthető fellépése annak érdekében, hogy az SNP-ben meghatározott államadóssági referenciaszint nem teljesülése esetén ne kizárólag a számszerűsített érték kerüljön elbírálásra, hanem az államadósság fenntarthatóságának átfogó, a makrogazdasági egyensúlytalanságok megítéléséhez releváns „egyéb szempontok” is a mérlegelés részét képezzék. Ez esetben Olaszország hitelesen tudta érvényesíteni makrogazdasági adottságainak egyik erős pontját (ti. alacsony a magányszféra eladósodottsága és számottevőek a háztartások megtakarításai, mintegy „nemzetgazdasági fedezetet” képezve az államadóssággal szemben).

Kevésbé sikeresnek bizonyult Olaszország álláspontjának érvényesülése azon területeken, melyekben nagy ívű, a fiskális unió irányába mutató innovatív kezdeményezéseket tett. Ezek közül kiemelendő az európai adósságközösség megteremtése, a tagállamok által közösen garantált, a spekuláció elleni „leghatásosabb ellenanyagként” számon tartott eurókötvények piacának kialakítása. Bár a javaslat közösségi előnyeihez nem fér kétség, egyelőre nem következett be Németország ellenkezésének megtörése.

Egyrészt, kétségtelen, hogy a Berlin államadósságához kapcsolódó forrásgyűjtés – a jelenleginél magasabb szinten átlagolódnak kamatok miatt – megdrágulna, ezért ez a megoldás jelenleg Németországban politikailag vállalhatatlan. Másrészt, az is kétségtelen, hogy az eurókötvények legfőbb haszonélvezője a világ negyedik legnagyobb államadósságával rendelkező Olaszország lenne, vagyis a nemzeti érdek túlságosan nyilvánvaló és ez a kezdeményezés Európában nem élvez döntő támogatást.

Róma a gazdasági kormányzás reformja keretében azon esetekben érvényesítette sikerrel érdekeit, ahol ezeket közösségi dimenzióba helyezte, vagyis „európai köntösbe öltöztette”, és emellett belső adottságaira, erősségeire alapozó politikája hitelességet kölcsönzött számára.

Olaszországot 2011 nyarán részben az európai válságkezelés sikertelensége, részben saját gyengeségei miatt érte el a spekulációs hullám, de egyedülálló erősségei okán nem sorolható azonos platformra Európa „problémás” (PIGS) államaival. A valóban magas államadósság mellett kifejezetten alacsony vállalati és lakossági eladósodottsági szintet tapasztalunk Olaszországban, vagyis az ily módon kalkulált „aggregált adósság”

tekintetében egyenesen Németországgal összevethető alacsony értékeket produkál. A magánszféra alacsony eladósodottsága mellett Olaszország az államadósságát négy-öttszörösen meghaladó lakossági vagyonállománnyal rendelkezik. Ez megfelelő „nemzetgazdasági” garanciát, fedezetet jelent az államadósságra, amely adottság a többi periféria-államban nem jellemző. Olaszország további előnye, hogy itt a gazdasági válság idején mindvégig szigorú kontroll alatt sikerült tartani a költségvetési politikát. Sőt, az eladósodás üteme, valamint a költségvetési hiány tekintetében az eurózána átlagához képest Róma kifejezetten előnyösebb adatokat mutatott fel: szinte egyedülálló módon már 2013-ra megvalósul a költségvetési egyensúly. Ugyancsak elkerülték Olaszországot a Spanyolországban, Portugáliában, illetve Írországban tapasztalt ingatlanpiaci „buborékok”, ennél fogva bankszektora is lényegesen egészségesebb.

A 2011-ben Olaszországot is elért spekulációs hullám erősödése politikai következményekkel, kormányváltással járt, és a Mario Monti vezetésével felállt szakértői kabinet elsődleges hivatása a növekedés feltételeit megteremtő strukturális reformok meghozatala, illetve kivitelezése lesz. Olaszország hosszabb távú makrogazdasági pozíciója, egyúttal ebből adódó presztízse és érdekérvényesítő képessége Európában - az európai szinten meghozandó nem kevésbé fontos döntéseken túl - lényegében ennek sikerétől függ.

Monti fellépése rövid időn belül lényegesen javította Olaszország európai alkupozícióját és érdekérvényesítésének eredményességét, amely különösen a 2012. júniusi EiT fényében kézzelfogható (ld. „spread-ellenes mechanizmus, az EKB szerepe a tagállami bankok felügyeleti rendszerében, növekedési csomag).

Az új olasz kormányfő az európai döntéshozatal formájában is az olasz érdekeknek jobban megfelelő gyakorlat megteremtésére irányuló erőfeszítései is sikeresnek bizonyultak: az eddig tapasztalt, a francia-német páros előzetes megállapodásaira alapozó alkuk helyett immár szélesebb körű egyeztetések történnek a válságkezelésről. Mindazonáltal az európai válságkezelés irányának mind tartalmában, mind formájában az olasz szempontoknak jobban megfelelő elmozdulása nem jelenthet azonnali javulást a spekulációs nyomás alatt lévő tagállamok helyzetében, kilátásaiban. Ezeket, ahogy a nemzetközi megítélésüket is – a kétségtelenül fontos európai lépéseken túl – sokkal inkább saját döntéseik, azaz a gazdasági válságból való kilábalásukat elősegítő strukturális reformok sikeres végrehajtása javíthatja alapjaiban és tartósan.

Következtetések

1. Az integrációs folyamat elmúlt években tapasztalt „előreszaladási kísérlete” nem vette figyelembe a tagországok társadalmainak igényeit, illetve elsődleges kötődését, identitását, ezért eleve kudarcra volt ítélve. Az Eurobarometer empirikus felmérései igazolják, hogy az európaiak elsőprő többsége kizárólag vagy elsősorban nemzeti identitással bír, ezért – európai nép hiányában - egyelőre nem lehet európai politikai tér, „polity” meglétéről beszélni. Az európai projekttel való azonosulást nehezíti egyrészt az EU intézményei kapcsán tapasztalt demokratikus deficit jelensége, amelyet pl. a Lisszaboni Szerződésben szereplő módosítások (Európai Parlament hatáskörei, európai polgári kezdeményezés, nemzeti parlamentek erősebb bevonása a döntéshozatalba) sem voltak képesek érdemben mérsékelni. Másrészt, az európai adósságválság során az EU által mutatott korlátozott cselekvőképesség tovább csökkentette az Unió iránti állampolgári bizalmat. Ennek a helyzetnek a megváltoztatása csakis az integrációs output javítása, a tisztán tagállami hatáskörökön túlmutató, a polgárok számára a gyakorlatban is kézzelfogható, valódi hozzáadott értéket képviselő eredmények által megszerzett társadalmi támogatás esetén lehetséges. Különösen a gazdasági témakörökben, a válságkezelésben történő nagyobb együttműködés nemcsak kívánatos a tagállamok polgárai szemében, de annak eredményei kézzelfoghatóak számukra, ezért hozzájárulhat az európai integráció iránti társadalmi támogatottság visszatéréséhez is.

2. Nemcsak a hagyományosan nemzeti hatáskörbe tartozó témakörökben (pl. külpolitika, biztonság- és védelempolitika), de az integráció legsikeresebbnek tartott területein (pl. közös valuta, egységes belső piac, kohéziós politika) is a nemzeti megfontolások által lehetővé tett kompromisszumok határozzák meg az előrelépés irányait. A tagállamok közötti érdekellentétek, nagyfokú heterogenitás e téren magában hordozza az EU többsebességű jellegének fennmaradását, sőt annak fokozódását, a differenciálódás erősödését. E lehetőség hiányában az alternatíva a teljes dezintegráció.

3. További hatáskör-átruházás a tagállamok felől a közösségi intézmények felé (pl. a fiskális politikák terén) akkor prognosztizálható, ha ez megfelel a tagállamok gazdasági válság által egyébként erősen behatárolt nemzetgazdasági szempontjainak. Ily módon, a

tagállamok eltérő közvetlen gazdasági, belpolitikai (kormányzati) érdekei közötti kompromisszum szűkös lehetőségei miatt korántsem biztos, hogy az euróövezet és az EU egészét tekintve gazdaságilag optimális megoldások születnek. Ahogy más szakterületeken, úgy a gazdaságpolitikai egységesülés, a Gazdasági és Monetáris Unió esetében is akkor kerülhet sor további integrációra, amikor a tagállamok ezzel nemzeti érdekként azonosulnak.

4. Ahogy a Gazdasági és Monetáris Unió reformfolyamatából, illetve az államadósság-válság megoldására tett eddigi kísérletekből kiderül, a tagállamok politikai vezetői nem minden esetben képesek észlelni a valós (a piacok működésének megértéséhez specifikus gazdasági, pénzügyi ismereteket igénylő) problémákat, érdekeiket. Ezek felismerése, azonosítása márpedig előfeltétele annak, hogy végső soron saját hosszabb távú nemzeti érdekeik szempontjából is jó – akár a belső közvéleménnyel szembe menő – megoldások kerüljenek elfogadásra európai szinten. A vezetői alkalmasság, helyzetfelismerés tehát a nemzeti érdekek sikeres érvényesítésének elengedhetetlen feltétele.

5. A közösségi módszert hagyományosan leginkább támogató tagállam, Olaszország Európa-politikájában is minden esetben nemzeti érdekek, belpolitikai megfontolások állnak. Olaszország közepes hatalomként az európai integrációt kezdettől fogva saját nemzetközi befolyásának multiplikátoraként, illetve gazdasági modernizációját elősegítő tényezőként fogta fel. A közösségi kezdeményezések, az integráció továbbfejlesztésében mindvégig elfoglalt pozitív olasz pozíciót részben az olasz lakosság nemzetközi összevetésben erősebb európai identitása, az európai államok egyes szakpolitikákat érintő szorosabb együttműködését erősen pártoló közvélemény is erősítette, illetve megalapozta. E vonatkozásban figyelemreméltó közvélemény utóbbi években tapasztalható euroszeptikus irányba fordulása, amelynek okai döntően az európai gazdasági válságkezelés alacsony hatásfokának Olaszországra gyakorolt fokozottan negatív hatásaiban keresendők. Amennyiben az államadósság-válság európai kezelése nem jelenti egyúttal az olasz szempontok és nemzetgazdasági érdekek megfelelő figyelembe vételét, akkor az EU-ból való társadalmi kiábrándulás tendenciájának tartóssá válására kell felkészülni. Ennek negatív következményei

lehetnek az olasz Európa-politika irányvonalát illetően is, elképzelhető annak szuverenista irányba fordulása.

6. Az európai államadósság-válságban képviselt olasz álláspontok elemzése által rögzíthetjük, hogy az első ránézésre „töről metszett” föderalista elképzelések felkarolása mögött Róma részéről is kifejezetten belső adottságok, nemzeti motivációk állnak. E témakör kapcsán is megerősíthető, hogy ugyancsak nem valamiféle „önzetlen” jobbító szándékból vezethető le az ún. „közösségi módszer” és az EU nemzetekfeletti jellegű intézmények (Bizottság, Európai Központi Bank) szerepének erősítésére irányuló olasz fellépés, hanem önérdekalapú geopolitikai számításból. Abból a belátásból, hogy Olaszországnak – közepes hatalomként, vagyis a nagy EU-tagállamok leggyengébbikeként – a „közösségi módszer” erősítésén, ezáltal a német-francia dominanciát eredményező kormányközi megközelítés ellensúlyozásán keresztül van módja nagyobb befolyást gyakorolni az integráció fejlődésére.

7. Olaszország EU-döntéshozatali formát illető „közösségi” preferenciáját is nemzeti megfontolások motiválják, mégpedig a francia-német tengellyel szembeni egyensúlyképzési szándék és a leértékelődéstől való folyamatos félelem. Ahol a belső adottságokból eredő olasz érdekek (államadósság kötelező csökkentésének számszerűsített üteme, a Stabilitási és Növekedési Paktum szankciós rendjének szigorítása) nem estek egybe a „közösségi” megközelítéssel, ott már ez utóbbi érvényesülése Olaszország számára sem volt igazán fontos.

8. Róma a gazdasági kormányzás reformja keretében azon esetekben érvényesítette sikerrel érdekeit, ahol ezeket közösségi dimenzióba helyezte, vagyis „európai köntösbe öltöztette”, és emellett belső adottságaira, erősségeire alapozó politikája hitelességet kölcsönzött számára.

Az olyan esetekben azonban, ahol nem tudta kellőképpen bizonyítani a javaslatok hasznosságát más tagállamok számára (pl. európai adósságközösség, eurókötvények), egyelőre nem járt sikerrel. E témakörökben akkor kerülhet sor az Olaszország számára kedvező irányú elmozdulásra, ha a megváltozó körülmények által azt a többi tagállam, elsősorban pedig Németország saját érdekeinek megfelelő lépésként fogja fel.

9. Az alacsony strukturális növekedési potenciál miatt a 2000-es évek első évtizedét Olaszország „elvesztegette”, mindeddig nem sikerült a növekedést gátló tényezők terén hosszú távú megoldásokat kidolgozni a magas államadósság - alacsony növekedés ördögi körének megszakítása érdekében. Olaszország számára sürgős feladat a gazdasági növekedés beindítása, ellenkező esetben államadóssága hosszabb távú fenntarthatósága megkérdőjeleződik.

Az ország belső lehetőségei a gazdaság élénkítésére, és ezáltal az adósságszolgálat csökkentésére igen korlátozottak, ezért Olaszország e dilemmára inkább európai szinten igyekszik megoldást találni. Ennek tudhatóak be a kohéziós politika, a KKV-k támogatása, a belső piac tökéletesítése érdekében tett, a „közösségi módszert” támogató javaslatai.

10. Olaszországot 2011 nyarán részben az európai válságkezelés sikertelensége, részben saját gyengeségei miatt érte el a spekulációs hullám, de egyedülálló erősségei okán nem sorolható azonos platformra Európa „problémás” (PIGS) államaival.

A valóban magas államadósság mellett igen alacsony vállalati és lakossági eladósodottsági szintet tapasztalunk Olaszországban, vagyis az ily módon kalkulált „aggregált adósság” tekintetében nemzetközi összevetésben kifejezetten alacsony, egyenesen Németországot megközelítő teljesítményt produkál.

Olaszország ezen túlmenően a magas államadósságot négy-ötszörösen meghaladó lakossági vagyoniállománnyal rendelkezik. Ez megfelelő „nemzetgazdasági” garanciát, fedezetet jelent az államadósságra, amely adottság a többi periféria-államban nem jellemző.

Olaszország további előnye és európai érdekérvényesítési lehetőségeit is alapjaiban meghatározó hitelességnövelő tényező, hogy itt a gazdasági válság idején mindvégig szigorú kontroll alatt sikerült tartani a költségvetési politikát. Sőt, az eladósodás üteme, valamint a költségvetési hiány tekintetében az eurózóna átlagához képest Róma kifejezetten előnyösebb adatokat mutatott fel: szinte egyedülálló módon már 2013-ra megvalósul a költségvetési egyensúly.

Ugyancsak elkerülték Olaszországot a Spanyolországban, Portugáliában, illetve Írországban tapasztalt ingatlanpiaci „buborékok”, ennél fogva bankszektora is lényegesen egészségesebb, továbbá a nagy EU-tagállamokkal ellentétben minimális kitettséggel bír a PIGS-államok felé.

11. A 2011-ben Olaszországot is elért spekulációs hullám erősödése politikai következményekkel, kormányváltással járt, és a Mario Monti vezetésével felállt szakértői kormány elsődleges hivatása a növekedés feltételeit megteremtő strukturális reformok meghozatala, illetve kivitelezése lesz. Olaszország hosszabb távú makrogazdasági pozíciója, egyúttal ebből adódó presztízse és érdekérvényesítő képessége Európában - az európai szinten meghozandó nem kevésbé fontos döntéseken túl - lényegében ennek sikerétől függ.

Emellett természetesen Olaszország fejlődési lehetőségeit, államadóssága finanszírozhatóságát nagyban befolyásolja az, hogy mennyire lesz sikeres az európai szintű válságkezelés. A Róma által preferált, akár szuverenitás-átruházással is járó közösségi megoldások tehát e vonatkozásban különösen megfelelnek az olasz érdekeknek, ugyanis a spekulációs nyomás, a fertőző hatás megszűnését, vagyis végső soron az ország stabilizálódását segíthetik elő.

Ez a megállapítás fordítva is igaz: az európai adósságválság leküzdésének esélyeit alapvetően befolyásolja az Olaszország által megkezdett strukturális reformok előrehaladása, véghezvitele. Itt tehát Itália méreteiből és jelentőségeiből adódóan egy olyan kölcsönös függésről van szó, amely – a „házi feladatok” teljesítése esetén – Olaszország befolyásának erősödését eredményezi az európai döntéshozatalban. Hitelességének megerősítése és a közösségi megoldások támogatása által tehát Olaszország nemcsak az integráció erősítéséhez járul hozzá, de saját jól felfogott nemzeti érdekei megvalósulási esélyeit is javítja.

Irodalomjegyzék

- Alessandri, Emiliano – Matarazzo, Raffaello [2011]: *Hanging Between Hope and Fear: Italians at the Heart of International Crisis*. Documenti IAI 11/13
- Altomonte, Carlo – Marzinotto, Benedicta - Villafranca, Antonio [2011]: *La riforma della governance economica e il rilancio della crescita in Europa*. In: Bruni, Franco – Villafranca, Antonio szerk.: *La governance economica tra squilibri globali e prospettive dell'Unione Europea: l'interesse italiano*. ISPI Osservatorio di politica internazionale - Ottobre 2011
- Altomonte, Carlo [2012]: *Eurobonds: quale ricetta per uscire dalla crisi?* ISPI Osservatorio di politica internazionale n. 37 – giugno 2012
- Andreides Gábor [2005]: *Az olasz nemzettudat alakulása az olasz külpolitika fényében*. In: Kiss J. L. (szerk.): *Nemzeti identitás és külpolitika az euroatlanti térségben*. Teleki László Alapítvány, Budapest
- Artoni, R. - Biancini, S. [2003]: *Il debito pubblico dall'Unità ad oggi*. In: Ciocca P. - Toniolo G.: *Storia economica d'Italia*, Laterza, Roma
- Az Európai Unió Tanácsa [2011]: *Az euróövezet állam-, illetve kormányfői és az EU intézményeinek vezetői által tett nyilatkozat* – 2011.07.21.
- Az Európai Unió Tanácsa [2012]: *Az euróövezeti csúcstalálkozón kiadott nyilatkozat* – 2012.06.29.
- Az Európai Unió Tanácsa [2012a]: *Az Európai Tanács 2011-ben*
- Az Európai Unió Tanácsa [2012b]: *Következtetések - Európai Tanács 2012. június 28-29.*
- Baglioni, Angelo [2012]: *A tappe forzate verso l'Unione bancaria*. www.Affarinternazionali.it, letöltés: 2010.11.29.
- Bankitalia [2010]: *Financial Stability Report, No. 1.*
- Bankitalia [2010a]: *La ricchezza delle famiglie italiane 2009*
- Bankitalia [2011]: *Abridged Report 2010.*
- Bankitalia [2011]: *Financial Stability Report, No. 2.*
- Bankitalia [2011a]: *Economic Bulletin No. 61.*
- Bankitalia [2011b]: *Economic bulletin No. 62.*
- Bankitalia [2011c]: *Supplemento al bollettino statistico, 2011.08.12.*
- Bankitalia [2011d]: *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*. Banca d'Italia, «Seminari e convegni» n. 7, aprile 2011.
- Bankitalia [2011e]: *Relazione annuale – anno 2010*
- Bankitalia [2011f]: *Supplements to the Statistical Bulletin Monetary and Financial Indicators. The Public Finances, borrowing requirement and debt*. Volume XXI - 14 September 2011 No. 46

- Bankitalia [2012]: *Economic Bulletin No. 63*.
- Bankitalia [2012a]: *Financial Stability Report, No. 3*.
- Bankitalia [2012b]: *Economic Bulletin No. 64*.
- Bankitalia [2012c]: *Relazione annuale – anno 2011*
- Bankitalia [2012d]: *Annual Report Abridged Version. Ordinary Meeting of Shareholders 2011 - 118th Financial Year*
- Bastasin, Carlo [2012]: *Le mistificazioni e i “privilegi” di Angela Merkel*. ISPI Commentary
- Bernardi, L. [2000]: *La finanza pubblica dopo l’aggiustamento degli anni ’90: premessa e sintesi del rapporto*, In: Bernardi, L.: *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2000*, Il Mulino, Bologna.
- Bindi, Federiga [2011]: *Italy and the European Union*. Brookings Institution Press - Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, Roma.
- Bonvicini, Gianni – Colombo, Alessandro [2011]: *La politica estera dell’Italia. Edizione 2010*. IAI-ISPI, Il Mulino, Bologna
- Bruni, Franco – Villafranca, Antonio szerk. [2011]: *La governance economica tra squilibri globali e prospettive dell’Unione Europea: l’interesse italiano*. ISPI Osservatorio di politica internazionale - Ottobre 2011
- Bruni, Franco [2011]: *Le critiche alla Bce e la stabilità finanziaria*. ISPI Commentary
- Bruni, Franco [2012]: *L’Italia nella crisi finanziaria e la denazionalizzazione della politica economica*. In: Colombo, Alessandro - Greco, Ettore (szerk.): *La politica estera dell’Italia*. Edizione 2012. IAI-ISPI, Il Mulino, Bologna
- Cangelosi, Rocco A. [2012]: *Ma è mancata la spinta verso l’Europa federale*. Commentary ISPI
- Caracciolo, Lucio [2011]: *Europa: quella identità condivisa che manca all’Unione*. La Repubblica, 2011.12.22.
- Carbone, Maurizio – Quaglia, Luca [2011]: *Italy and the EU. Seeking Visibility, Fearing Exclusion*. In: Carbone, Maurizio (szerk.): *Italy in the Post-Cold War Order: Adaptation, Bipartisanship, Visibility*. Lexington Books, 161-178. o.
- Carbone, Maurizio szerk. [2011]: *Italy in the Post-Cold War Order: Adaptation, Bipartisanship, Visibility*. Lexington Books
- Cerniglia, Floriana [2005]: *La spesa pubblica in Italia: articolazioni, dinamica e un confronto con gli altri Paesi*. Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano
- Cerretelli, Adriana [2012]: *Europa, ritorno al buon senso*. Commentary ISPI
- Chryssochoou et al. [1999]: *Theory and Reform in the European Union*. Manchester University Press
- Colombo, Alessandro - Greco, Ettore (szerk.) [2012]: *La politica estera dell’Italia. Edizione 2012*. IAI-ISPI, Il Mulino, Bologna

- Comelli, Michele [2011]: *Italy's Love Affair with the EU: Between Continuity and Change*. IAI Working Papers 11/08 – April 2011
- Comelli, Michele [2012]: *The Image of Crisis-Ridden Europe and the Division Between Creditor and Debtor Countries: The Case of Italy*. IAI Working Papers 12/17.
- Commission of the European Communities [1980]: *Euro-barometre No. 14 – Public Opinion in the European Union*, Bruxelles
- Commission of the European Communities [1990]: *Eurobarometer No. 34 – Public Opinion in the European Union*, Bruxelles
- Confindustria-Deloitte [2011]: *Imposizione societaria, regimi fiscali a confronto*
- Czékus Bálint [2011]: *Az olasz államadósság az euróválság tükrében*. Grotius Tanulmányok
- De Felice, Gregorio [2012]: *Passi avanti importanti, attenzione ai dettagli*. Commentary ISPI
- De Gasperi, Alcide [2011]: *La politica come servizio*. Edizione speciale per Corriere della Sera
- Deutsch, K. W. et al. [1957]: *Political Community in the North Atlantic Area: International Organisation in the Light of Historical Experience*. Princeton University Press
- Di Taranto, Giuseppe [2012]: *Le basi problematiche della moneta europea*. In: *Aspenia*, a. 17, n. 56 (aprile), 176-183. o.
- Diamanti, Ilvo [2010]: *Silvio Berlusconi, una geopolitica molto personale*. In: *Berlusconi nel mondo*. *Limes* 2010/6., 23-28. o.
- Dieter, Heribert [2011]: *Se due euro sono meglio di uno*. In: *La Germania tedesca nella crisi dell'Euro*. *Limes*, 4/2011., 39-46. o.
- Európai Közösségek [2004]: *Európai Alkotmány – tájékoztató a polgároknak*
- Európai Közösségek [2005]: *Szerződés európai alkotmány létrehozásáról*
- Európai Tanács [2011]: *Következtetések – 2011.június 23-24*. EUCO 23/11.
- European Commission [2001]: *Eurobarometer No. 55 – Public Opinion in the European Union*, Luxembourg
- European Commission [2005]: *Standard Eurobarometer No. 62/Autumn 2004 – Public Opinion in the European Union*, Luxembourg
- European Commission [2005a]: *Eurobarometro 62 – Autunno 2004. Rapporto Nazionale Italia*, Luxembourg
- European Commission [2010]: *Eurobarometer No. 73 Spring 2010 – Public Opinion in the European Union*, Luxembourg
- European Commission [2011]: *Eurobarometer No. 75 Spring 2011 – Public Opinion in the European Union*, Luxembourg
- European Commission [2012]: *Eurobarometer No. 76 Autumn 2011 – Public Opinion in the European Union*, Luxembourg
- European Commission [2012a]: *Eurobarometro standard 76 Opinione pubblica nell'Unione Europea. Autunno 2011, Rapporto Nazionale Italia*, Luxembourg

- European Parliament [1988]: *Report drawn up on behalf of the Committee on Institutional Affairs on the democratic deficit in the European Community*. PE 111.236/fin.1. 1988.
- European Parliament [2012]: *Crisis and Economic Governance V – European Parliament Eurobarometer (EB77.2) Summary*, Bruxelles
- Eurostat [2011]: *Taxation trends in the European Union*
- Fabrizio Battistelli, Paolo Bellucci [2002]: *L'identità degli italiani. Euroscetticismo e euroopportunismo*. Il Mulino, Bologna
- Fagiolo, Silvio [2011]: *La crisi dell'euro e il gioco d'azzardo della Merkel*. www.Affarinternazionali.it, letöltés: 2010.11.29.
- Fauri, F. [2000]: *L'Italia e l'integrazione economica europea 1947-2000*. Il Mulino, Bologna
- Fazekas, J. - Asztalos, Zs. [2005]: *Unió polgárok: hogyan tovább? Az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok fejlődése a Maastrichti Szerződéstől az Alkotmányos Szerződésig*. Acta Humana 16. évf./2., 76-114. o.
- Fenoaltea, Stefano [2006]: *L'Economia Italiana dall'Unità alla Grande Guerra*, Laterza, Bari
- Ferkelt Balázs [2005]: *Konvergencia az eurózónában a közös pénz bevezetése előtt és után*. In: EU Working Papers 4/2005.
- Ferkelt Balázs [2010]: *Gazdasági és monetáris együttműködés*. In: Kengyel Ákos, szerk.: *Az Európai Unió közös politikái*. Akadémiai Kiadó
- Ferraris, L. V. [1996]: *Manuale della politica estera italiana 1947-1993*. Laterza, Roma-Bari
- Forsyth, M. [1981]: *Unions of States: The Theory and Practice of Confederation*. Leicester University Press
- Fortis, Marco [2010]: *Italy and Europe. Globalization and Crisis* (előadásanyag)
- Francese, Maura – Pace, Angelo [2008]: *Il debito pubblico italiano dall'Unità a oggi. Una ricostruzione della serie storica*. Questioni di Economia e Finanza (Occasional papers). Banca D'Italia, Roma
- Franco, D. [1993]: *L'espansione della spesa pubblica in Italia, (1960-1990)*. Il Mulino, Bologna.
- Gaeta, Franco [1981]: *Il nazionalismo italiano*. Laterza, Roma-Bari
- Gaja, R. [1995]: *L'Italia nel mondo bipolare. Per una storia della politica estera italiana (1943-1991)*. Il Mulino, Bologna
- Galli Della Loggia, Ernesto [1998]: *L'identità italiana*. Il Mulino, Bologna
- Garnero, Andrea – Marcolin, Luca [2011]: *Cosa succederebbe se l'Italia tornasse alla lira?* In: *Alla guerra dell'euro*. Limes, 6/2011., 29-36. o.
- Garrett, G. - Tsebelis, G. [1996]: *An Institutionalist Critique of Intergovernmentalism*. In: *International Organization* 50 (2)
- Gazdag Ferenc [2007]: *Magyarország biztonsági érdekei és ezek érvényesítésének lehetőségei a nemzetközi szervezetekben (NATO, EU)*. Vitaanyag a készülő magyar külpolitikai stratégiához.

- Gianniti, Luigi [2011]: *Il meccanismo di stabilità e la revisione semplificata del Trattato di Lisbona: un'ipoteca tedesca sul processo di integrazione?* Documenti IAI 11/02
- Gordos, Á. - Ódor, B. [2004]: *Szerződés Európa Alkotmányáról – alapvetés a jövőnek*. Európai Tükör, IX. évf. 6. szám, 103-121. o.
- Grieco, J.M. [1995]: *The Maastrich Treaty, Economic and Monetary Union and the Neo-Realist Research Programme*. Review of International Studies 21 (1)
- Györkös, P. [2006]: *A gondolkodási („reflexiós”) időszak első éve*. Európai Tükör, XI. évf. /10. sz., 17-21. o.
- Haas, E.B. [1964]: *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*. Stanford University Press
- Hall, P. - Taylor, R.C.R. [1996]: *Political Science and the Three New Institutionalisms*. Political Studies 44 (5)
- Hall, P. [1986]: *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Cambridge, Polity Press
- Harrison, R.J. [1974]: *Europe in Question. Theories of Regional International Integration*. George Allen and Unwin, London
- Hoffmann, S. [1995]: *The European Sisypheus: Essays on Europe, 1964-1994*. Boulder, Westview
- Holló, L. [2006]: *Európai Unió – értékközösség*. Adam Somorjai, Róma
- Horváth Jenő [2005]: *Az olasz külpolitika Európa-pilléréről*. In: Kiss J. L. (szerk.): *A Huszonötök Európai*. Osiris, Budapest
- IAI-ISPI [2012]: *L'Italia e la trasformazione dello scenario internazionale*. Capitolo introduttivo dell'Annuario IAI/ISPI La politica estera dell'Italia, Edizione 2012. Il Mulino, Bologna
- Ikenberry, G.J. [1988]: *Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy*. In: G.J. Ikenberry, D.A. Lake és M. Mastanduno (szerk.): *The State and American Foreign Economic Policy*. Ithaca, NY, Cornell University Press
- Il Sole 24 Ore [2011]: *Il libro dell'anno 2011*. Milano
- IMF [2011]: *Global Financial Stability Report – April 2011*.
- IMF [2011]: *Global Financial Stability Report – April 2011*.
- ISPI [2011]: *La riforma della governance economica europea*. Approfondimenti ISPI, Osservatorio di politica internazionale n. 27 - aprile 2011
- ISPI [2012]: *Il dibattito sulle prospettive dell'Ue e dell'Euro in Germania, Francia, Regno Unito e Spagna*. Approfondimenti ISPI, Osservatorio di politica internazionale n. 50 – febbraio 2012
- ISTAT [2011]: *Rapporto annuale 2010. La situazione nel paese*
- Istituto della Enciclopedia Italiana [2011]: *Atlante Geopolitico*. Trecciani, Roma

- Jachtenfuchs, M. [1997]: *Conceptualizing European Governance*. In: K.-E. Jorgensen (szerk.): *Reflective Approaches to European Governance*. Basingstoke, Macmillan
- Jones, A.R. [2001]: *The Politics and Economics of the European Union*. Edward Elgar, Cheltenham
- Kégler Ádám [2006]: *Érdekérvényesítés az Európai Unióban*. MTA PTI, Budapest
- Kengyel Ákos szerk. [2010]: *Az Európai Unió közös politikái*. Akadémiai Kiadó
- Keohane, R.O. [1986]: *Realism, Neorealism and the Study of World*. In: Robert O. Keohane (szerk.) [1986]: *Neorealism and its Critics*. Columbia University Press New York, 1-27. o.
- King, Matt [2010]: *How debt is too much debt?* Citibank, 2010. október 14.
- Kiss J. László [2003]: *Globalizálódás és külpolitika. Nemzetközi rendszer és elmélet az ezredfordulón*. Teleki László Alapítvány, Budapest
- Kiss J. László szerk. [2005]: *Nemzeti identitás és külpolitika az euroatlanti térségben*. Teleki László Alapítvány, Budapest
- Kiss, J. László [2005]: *A nemzetállam nélküli integrációtól az integrált nemzetállamig. A német Európa-politika történelmi gyökerei és mai dilemmái*. In: Kiss J. L. (szerk.): *A Huszonötök Európai*. Osiris, Budapest, 102-182. o.
- Körösényi András [2004]: *Demokráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás*. Politikatudományi Szemle, XIII. évf. 3. sz., 143-164. o.
- Lakatos Gábor [2005]: *Az Európai Unió demokratikus deficitje*. Európai Tükör X. évf. 9. szám, 13-29. o.
- Lindberg, L.N. [1994]: *Comment on Moravcsik*. In: S. Bulmer és A. Scott (szerk.): *Economic and Political Integration in Europe: Internal dynamics and Global Context*. Oxford, Blackwell
- Matarazzo, Raffaello – Alessandri, Emiliano [2011]: *Hanging Between Hope and Fear: Italians at the Heart of International Crisis*. Documenti IAI 11/13
- Mearsheimer, J.J. [1990]: *Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War*. *International Security* 15 (1)
- Ministero degli Affari Esteri [2011]: *Il Ministero degli Affari Esteri in cifre – Annuario statistico, anno 2011*
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica [2001]: *Libro bianco sulle privatizzazioni*
- Ministero dell'Economia e delle Finanze [2011]: *Combined Report on the Economy and Public Finance for 2010*
- Ministero dell'Economia e delle Finanze [2011a]: *Documento di Economia e Finanza 2011*.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze [2011b]: *Gruppo di lavoro sull' "Economia Sommersa e il Flussi Finanziari" – rapporto finale*
- Ministero dell'Economia e delle Finanze [2011c]: *Le manovre di finanza pubblica per gli anni 2011-2014*

- Ministero dell'Economia e delle Finanze [2012]: *Documento di Economia e Finanza 2012*.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze [2012a]: *Le manovre di finanza pubblica del 2011*.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze [2012b]: *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese 2011*
- Modiano, Pietro [2011]: *Ma il problema è l'Italia o il suo debito pubblico?* In: Alla guerra dell'Euro. Limes, 6/2011., 67-76. o.
- Molnár Anna [2002]: *Az Északi Liga szerepe Olaszország tartományi rendszerének átalakulásában*. Doktori értekezés, BKÁE Budapest
- Molnár Anna [2009]: *Olaszország hozzájárulása a közös biztonsághoz*. Grotius Tanulmányok
- Molnár Anna [2011]: *Olaszország története a második köztársaság idején*. Áron Kiadó, Budapest
- Monorchio, A. [1996]: *La finanza pubblica italiana dopo la svolta del 1992*. Il Mulino, Bologna.
- Moravcsik, A. [1991]: *Negotiating the Single European Act*. In: R.O. Keohane és S. Hoffmann (szerk.): *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*. Boulder, Westview Press
- Moravcsik, A. [1993a]: *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*. Journal of Common Market Studies 31 (4)
- Moravcsik, A. [1993b]: *Liberalism and International Relations Theory*. Harvard University Center for International Affairs (92-6)
- Moravcsik, A. [1995]: *Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder*. Journal of Common Market Studies
- Navracsics Tibor [1998]: *Európai belpolitika. Az Európai Unió politikatudományi elemzése*. Korona Kiadó, Budapest
- OECD [2011]: *Economic Surveys Overview – Italy May 2011*
- OECD [2011a]: *Tax Policy Study No. 21: Taxation and Employment*
- Øhrgaard, J.C. [1997]: *Less than Supranational, More than Intergovernmental: European Political Cooperation and the Dynamics of Intergovernmental Integration*. Millennium: Journal of International Studies 26 (1)
- Padoa Schioppa, Tommaso [2001]: *Europa, forza gentile*. Il Mulino, Bologna
- Palánkai Tibor [2005a]: *Európai egység – integráció elmélet (Új integráció gazdaságtanának szükségessége)*. Budapest, 2005. február 14.
- Palánkai, Tibor [2005b]: *Az európai integráció gazdaságtana*. Aula, Budapest
- Pierson, P. [1996]: *The Path to european Integration: A Historical institutionalist Analysis*. Comparative Political Studies 29 (2)
- Pollack, M.A. [1996]: *The New Institutionalism and EC Governance: the Promise and Limits of Institutional Analysis*. Governance 9 (4)

- Puchala, D.J. [1972]: *Of Blind Men, elephants and International Integration*. Journal of Common Market Studies 10
- Rácz Margit [2004]: *Egység a sokrétűségben. Integráció és tagállami érdekek az Európai Unióban*. In: Blahó András szerk.: Európai integrációs alapismeretek, Budapest, Aula, 93-110. o.
- Rácz Margit [2007]: *Az egységes belső piac fejlődésének sajátosságai és problémái 2003-2006 között*. Külgazdaság, 2007. 1-2.sz., 42-56. o.
- Ragusa, Marco [2011]: *Da Maastricht a Nizza. Il ruolo dell'Italia nella formazione dell'Unione Europea*. Luiss Academy Press, Roma
- Riela, Stefano - Villafranca, Antonio [2012]: *Il Quadro finanziario pluriennale (QFP) e l'Italia*. ISPI Osservatorio di politica internazionale n. 53.
- Romano, Sergio [1993]: *Guida alla politica estera italiana*. Rizzoli, Milano
- Romano, Sergio [2002]: *Guida alla politica estera italiana. Da Badoglio a Berlusconi*. Rizzoli, Milano
- Romano, Sergio [2011]: *La politica estera italiana: tra europeismo e atlantismo*. In: Atlante Geopolitico. Trecciani, Roma
- Rosamond, Ben [2000]: *Theories of European Integration*. Palgrave MacMillan, London
- Rossi, Salvatore [2007]: *La politica economica italiana 1968-2007*. Laterza Editori
- Sandholtz, W. [1996]: *Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions*. Journal of Common Market Studies 34 (3)
- Sandholtz, W. és Stone Sweet, A. [1998]: *European Integration and Supranational Governance*. Oxford University Press
- Scharpf, F. [1988]: *The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration*. Public Administration 66.
- Spinelli, A. – Rossi, E. [1943]: *Manifesto per un'Europa libera e unita*. In: Paolini, E. (1996): *Altiero Spinelli. Dalla lotta antifascista alla battaglia per la federazione europea 1920-1948. Documenti e testimonianze*. Il Mulino, Bologna
- Spinelli, A. [1972]: *The Growth of the European Movement since the Second World War*. In: M. Hodges (szerk.): *European Integration*, Harmondsworth, Penguin
- Tajoli, Lucia [2012]: *I benefici della moneta unica: Deutschland über alles*. Commentary ISPI
- Taylor, P. [1994b]: *Consociationalism and Federalism as Approaches to International Integration*. In: A.J.R. Groom és P. Taylor (szerk.): *Frameworks for International Co-operation*. London, Pinter
- Thelen, K. - Steinmo, S. [1992]: *Historical Institutionalism in Comparative Politics*. In: S. Steinmo, K. Thelen és F. Longstreth (szerk.): *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University Press
- Toiolo, Gianni [2011]: *L'Italia e l'economia mondiale, 1861-2011*. Banca d'Italia, Roma

- Tosato, Gian Luigi [2011]: *La Corte costituzionale tedesca e il futuro dell'euro*. Documenti IAI 11/11
- Turato, Fabio [2010]: *La "diplomazia pop" non piace più al popolo*. In: Berlusconi nel mondo. Limes 2010/6., 83-96. o.
- Vasánszki, E. [2002]: „Mi, európaiak...”. *Az európai identitás megléte és kérdőjelei napjainkban*. EU Working Papers, 3/2002, 71-92. o.
- Vass, M. É. [2002]: *Nemzeti érdekérvényesítés a multilaterális diplomáciában*. PhD értekezés, BKÁE
- Villafranca, Antonio [2011]: *Dopo il summit Ue: l'euro ancora in mezzo al guado*. Commentary ISPI
- Villafranca, Antonio [2011a]: *L'euro sconti il suo "peccato originale"*. ISPI Policy Brief No. 212
- Visco, Vincenzo [2011]: *La moneta unica compie 10 anni*. La Sapienza, Roma (előadásanyag)
- Waltz, K. [1986]: *Political Structures / Anarchic Orders and Balances of Power*. In: Robert O. Keohane szerk.: *Neorealism and its Critics*. Columbia University Press New York, pp. 70-131.
- Waltz, K. [1986]: *Reflections on Theory of International Politics. A Response to My Critics*. In: Robert O. Keohane szerk.: *Neorealism and its Critics*. Columbia University Press New York, 322-347. o.
- Webb, C. [1983]: *Theoretical Prospects and Problems*. In: H. Wallace, W. Wallace és C. Webb (szerk.): *Policy-Making in the European Community*. Chichester, John Wiley and Sons
- Wendt, A. [1999]: *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press Cambridge, 92-139. o.
- Wessels, W. [1997]: *An Ever Closer Fusion A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes*. Journal of Common Market Studies 35 (2)

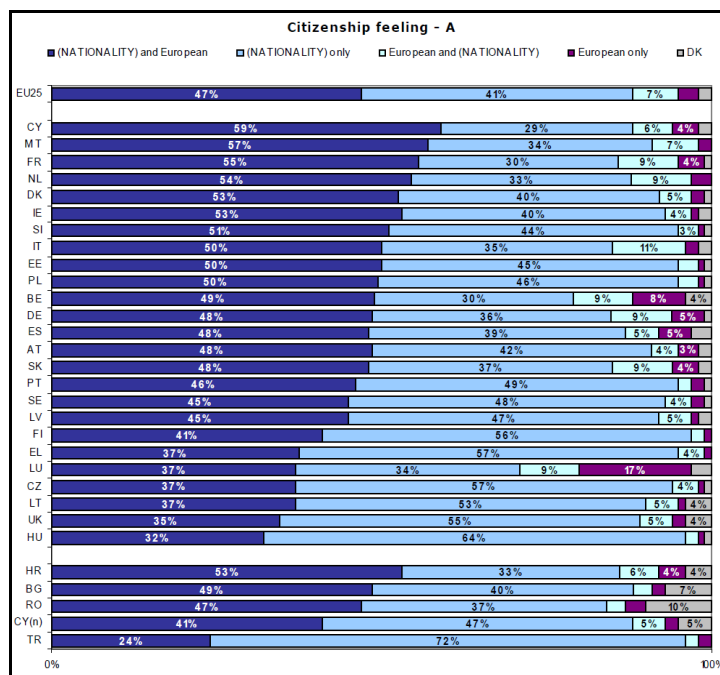
Függelék

Országhoz, régióhoz, településhez és Európához való kötődés

% <i>Attaché</i>	(OUR COUNTRY)	Your region	Your city/ town/ village	Europe
EU25	92%	88%	87%	67%
BE	83%	86%	82%	74%
DK	98%	80%	87%	73%
DE	88%	89%	88%	69%
EL	97%	95%	93%	48%
ES	90%	91%	94%	68%
FR	92%	81%	78%	66%
IE	98%	94%	94%	72%
IT	95%	92%	90%	75%
LU	94%	89%	86%	81%
NL	82%	70%	71%	60%
AT	94%	94%	94%	63%
PT	96%	95%	93%	59%
FI	97%	86%	83%	72%
SE	94%	87%	85%	76%
UK	91%	85%	82%	50%
CY	96%	89%	92%	35%
CZ	91%	82%	85%	76%
EE	94%	83%	84%	41%
HU	97%	89%	89%	89%
LV	92%	88%	89%	52%
LT	95%	84%	89%	45%
MT	95%	72%	75%	59%
PL	98%	94%	93%	84%
SK	88%	85%	88%	68%
SI	97%	92%	93%	74%
BG	95%	92%	95%	65%
RO	95%	94%	93%	85%
TR	97%	94%	92%	27%
HR	94%	92%	92%	67%
CY(n)	97%	95%	95%	48%

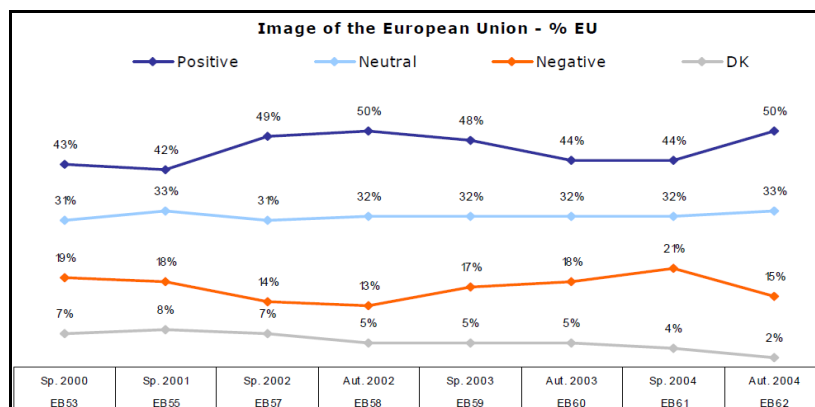
Forrás: European Commission (2005), 104. o.

Nemzeti és európai polgársági érzés viszonya az EU-tagállamokban (2004.)



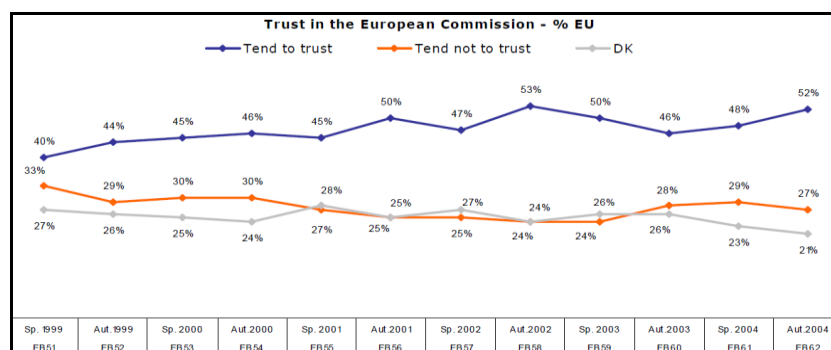
Forrás: European Commission (2005), 96. o.

Az Európai Unió imázsa (2000-2004)



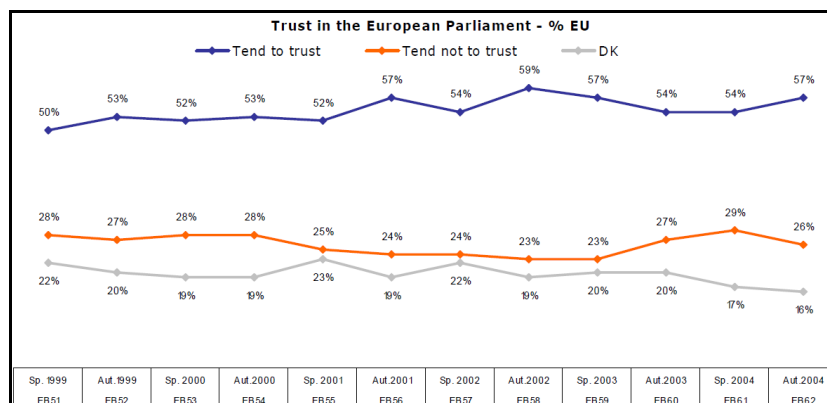
Forrás: European Commission (2005), 75. o.

Bizalom az Európai Bizottságban (1999-2004.)



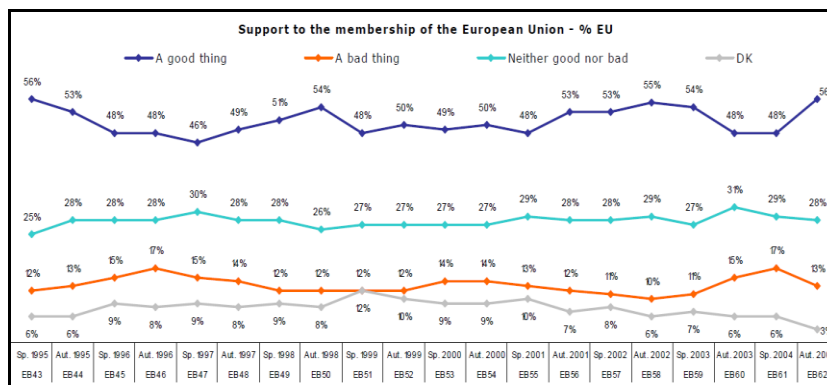
Forrás: European Commission (2005), 113. o.

Bizalom az Európai Parlamentben (1999-2004.)



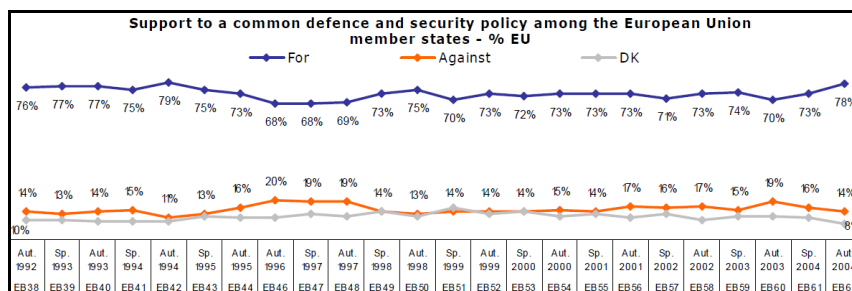
Forrás: European Commission (2005), 114. o.

Az EU-tagság támogatottsága (1995-2004.)



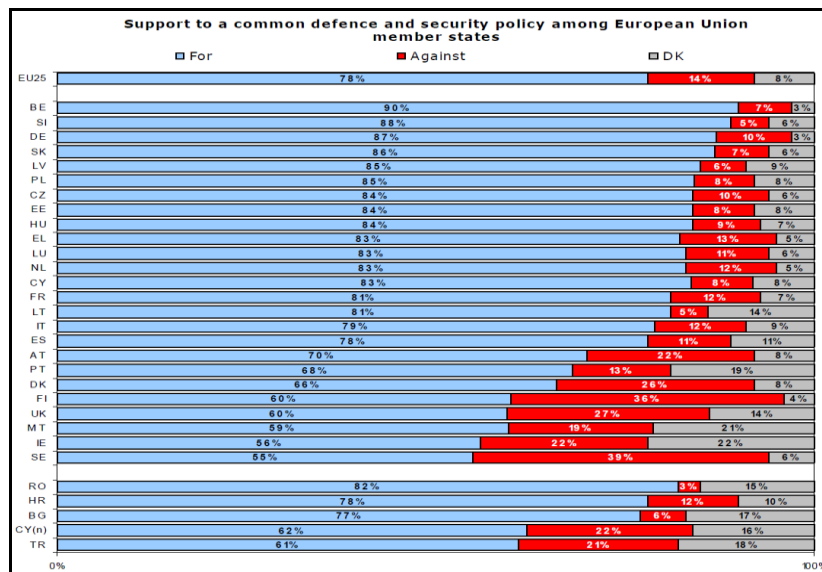
Forrás: European Commission (2005), 66. o.

A közös védelmi és biztonságpolitika támogatottsága (1992-2004.)



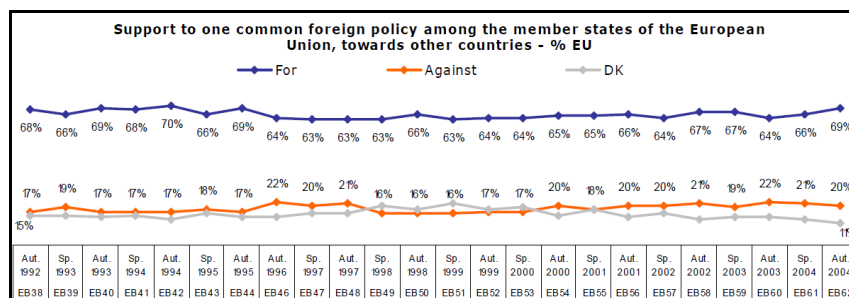
Forrás: European Commission (2005), 116. o.

A közös védelmi és biztonságpolitika támogatottsága a tagállamokban (2004)



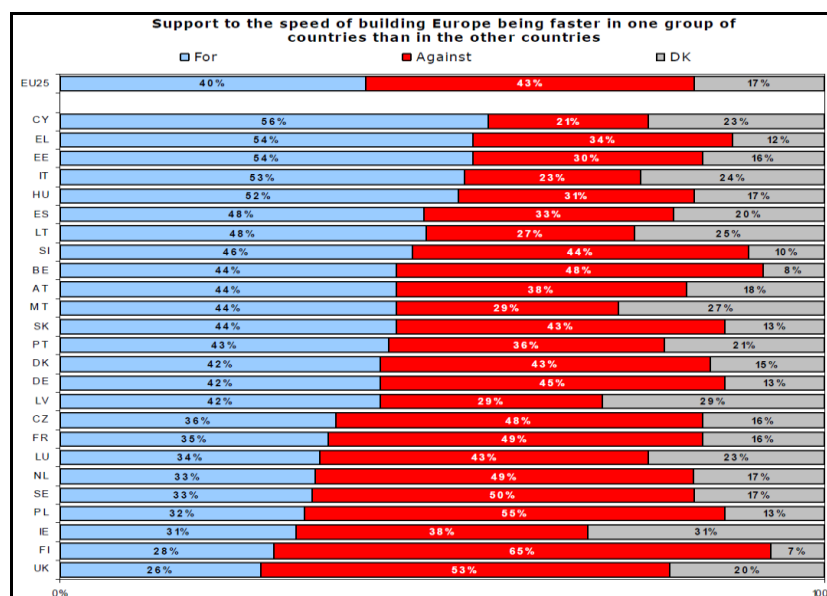
Forrás: European Commission (2005), 117. o.

A közös külpolitika támogatottsága (1992-2004.)



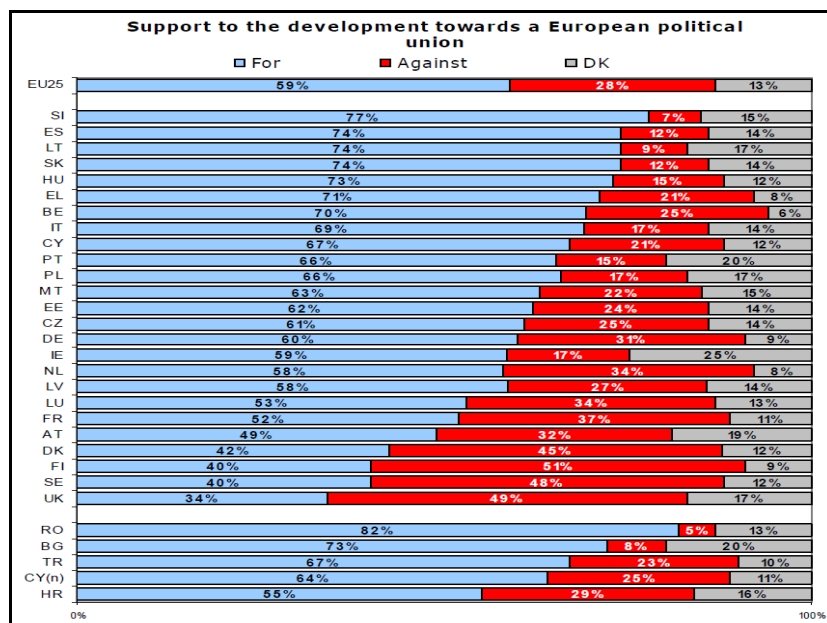
Forrás: European Commission (2005), 118. o.

Az Unió építése differenciált sebességének támogatottsága a tagállamokban (2004)



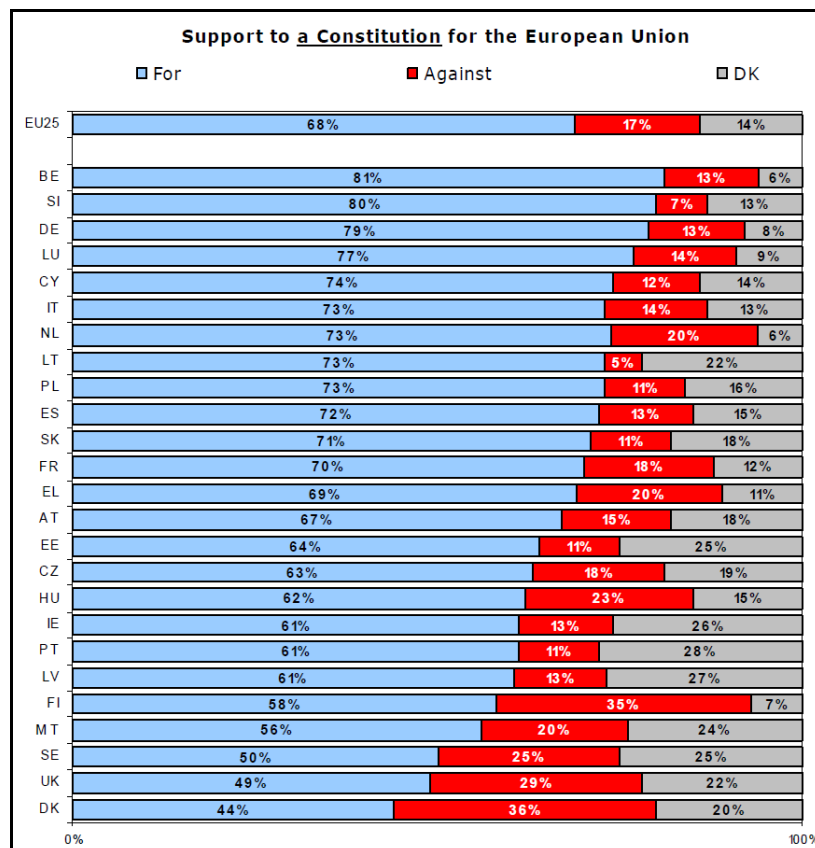
Forrás: European Commission (2005), 132. o.

Az európai politikai unió támogatottsága a tagállamokban (2004)



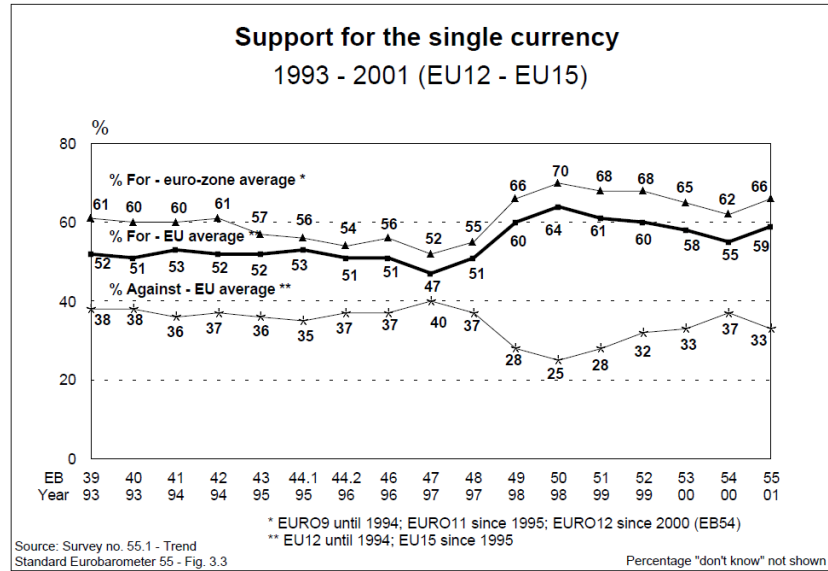
Forrás: European Commission (2005), 148. o.

Az EU alkotmányának támogatottsága a tagállamokban (2004)



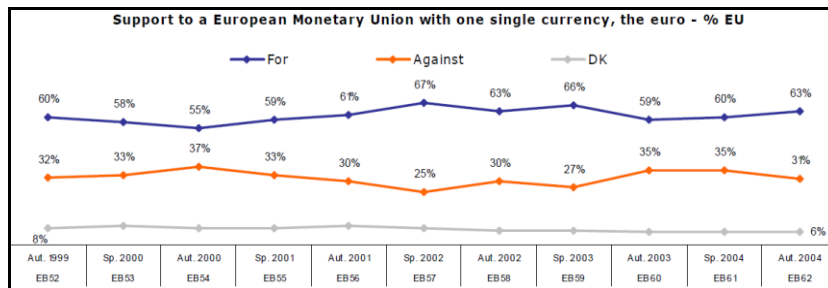
Forrás: European Commission (2005), 150. o.

A közös valuta támogatottsága (1993-2001)



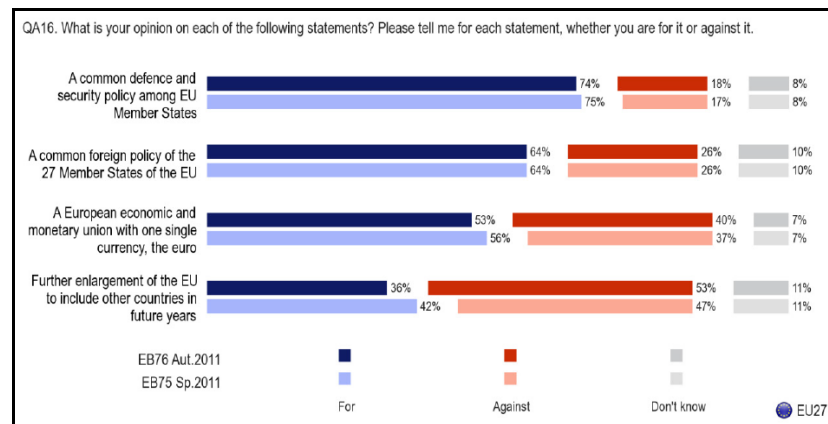
Forrás: European Commission (2001), 46. o.

Az EMU és a közös valuta támogatottságának alakulása (1999-2004.)



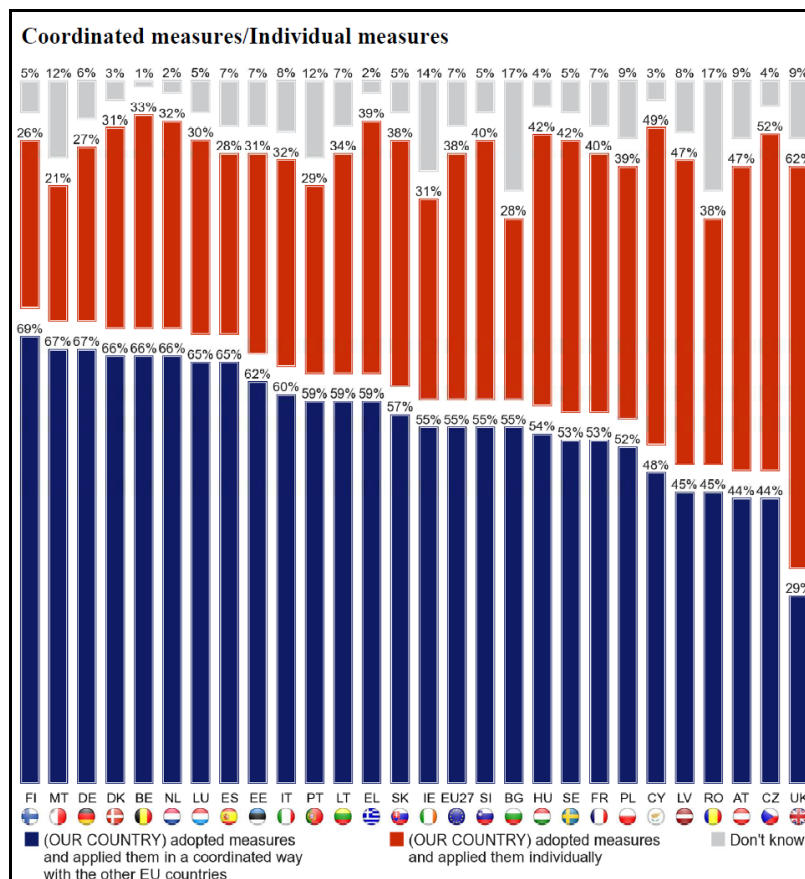
Forrás: European Commission (2005), 156. o.

Egyes szakpolitikák támogatottsága az EU-ban



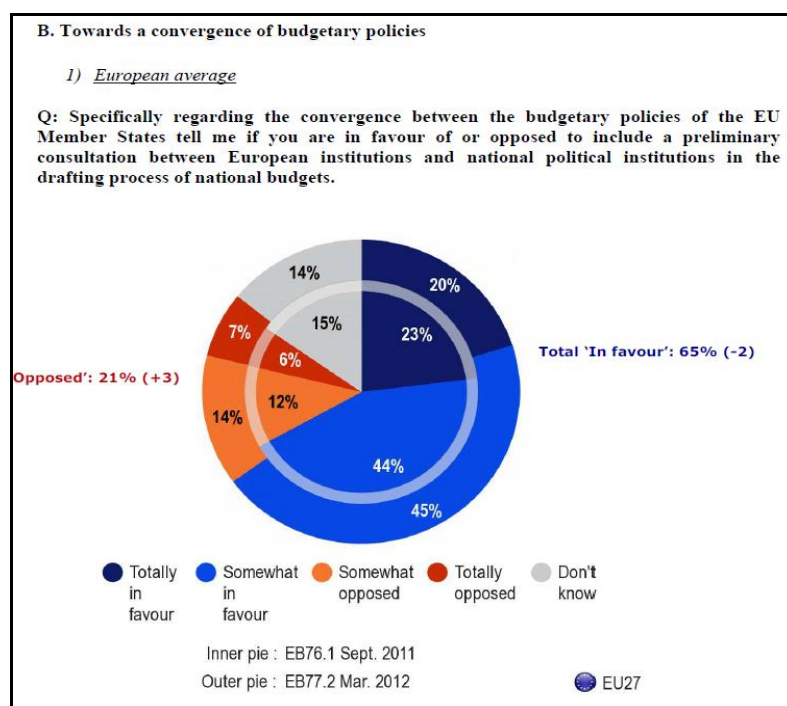
Forrás: European Commission (2012), 77. o.

A gazdasági válságkezelési intézkedések koordinált, illetve tagállami jellegének támogatottsága



Forrás: European Parliament (2012), 11. o.

A költségvetési politikák konvergenciájának támogatottsága



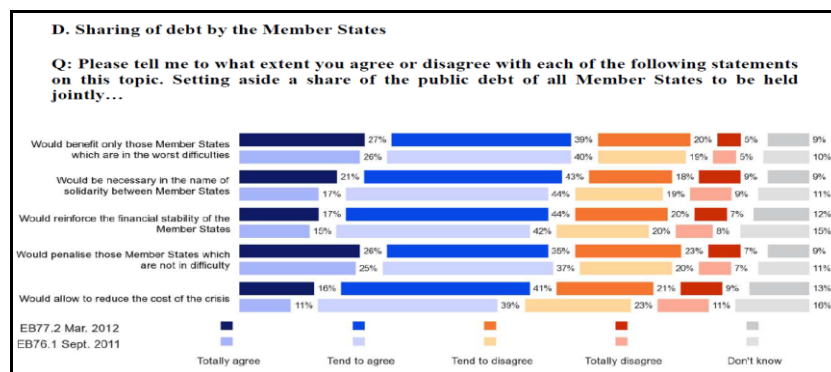
Forrás: European Parliament (2012), 16. o.

A költségvetési politikák konvergenciájának támogatottsága az egyes tagállamokban

	Total 'In Favour'			Total 'Opposed'			DK		
	EB76.1 Sep 2011	EB77.2 March 2012	Diff. EB77.2 - EB 76.1	EB76.1 Sep 2011	EB77.2 March 2012	Diff. EB77.2 - EB 76.1	EB76.1 Sep 2011	EB77.2 March 2012	Diff. EB77.2 - EB 76.1
BE	74%	81%	+7	22%	15%	-7	4%	4%	=
DE	78%	78%	=	17%	16%	-1	5%	6%	+1
SK	73%	75%	+2	17%	16%	-1	10%	9%	-1
HU	73%	74%	+1	16%	17%	+1	11%	9%	-2
EL	70%	72%	+2	17%	16%	-1	13%	12%	-1
IT	75%	72%	-3	9%	11%	+2	16%	17%	+1
BG	66%	71%	+5	12%	12%	=	22%	17%	-5
CY	80%	71%	-9	8%	16%	+8	12%	13%	+1
NL	82%	70%	-12	13%	23%	+10	5%	7%	+2
PT	73%	69%	-4	12%	12%	0	15%	19%	+4
LU	66%	67%	+1	19%	24%	+5	15%	9%	-6
FI	74%	66%	-8	20%	26%	+6	6%	8%	+2
EU27	67%	65%	-2	18%	21%	+3	15%	14%	-1
MT	51%	65%	+14	7%	17%	+10	42%	18%	-24
AT	67%	65%	-2	25%	26%	+1	8%	9%	+1
SE	61%	65%	+4	33%	30%	-3	6%	5%	-1
ES	64%	64%	=	14%	17%	+3	22%	19%	-3
LT	66%	64%	-2	15%	14%	-1	19%	22%	+3
SI	77%	63%	-14	12%	28%	+16	11%	9%	-2
CZ	65%	62%	-3	27%	31%	+4	8%	7%	-1
DK	58%	61%	+3	35%	33%	-2	7%	6%	-1
FR	65%	61%	-4	18%	21%	+3	17%	18%	+1
PL	62%	60%	-2	13%	22%	+7	23%	18%	-5
EE	56%	59%	+3	19%	21%	+2	25%	20%	-5
LV	57%	52%	-5	28%	29%	+1	15%	19%	+4
RO	66%	52%	-14	9%	23%	+14	25%	25%	=
IE	49%	47%	-2	19%	29%	+10	32%	24%	-8
UK	46%	47%	+1	33%	36%	+3	21%	17%	-4

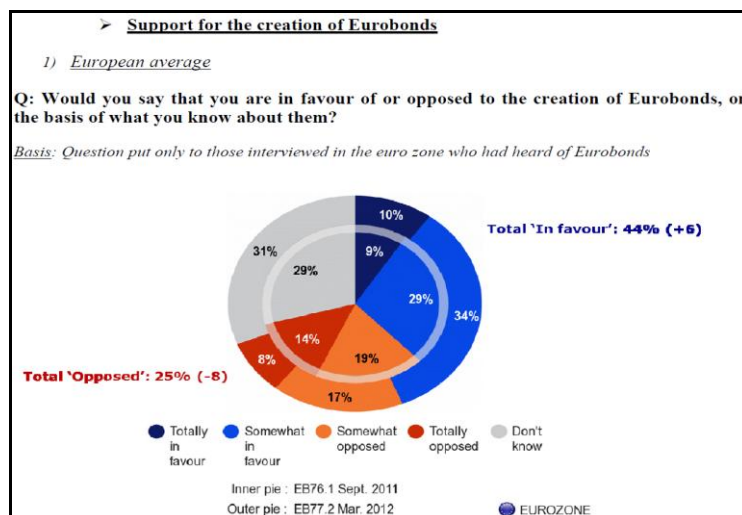
Forrás: European Parliament (2012), 17. o.

Az európai adósságközösség támogatottsága



Forrás: European Parliament (2012), 19. o.

Az eurókötvények támogatottsága



Forrás: European Parliament (2012), 26. o.

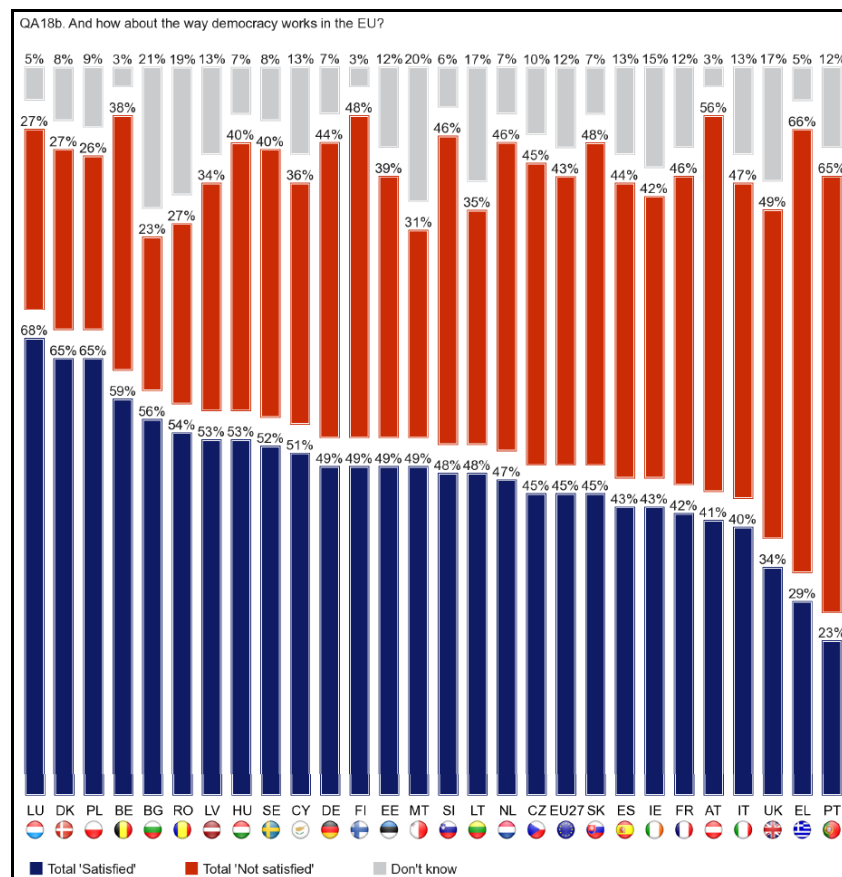
A dolgok általános menetével való elégedettség szintje

Q4d At the present time, would you say that, in general, things are going in the right direction or in the wrong direction, in...?

OUR COUNTRY					The European Union					The world				
	Things are going in the right direction	Diff. Aut. 2011 Sp. 2011	Things are going in the wrong direction	Diff. Aut. 2011 Sp. 2011		Things are going in the right direction	Diff. Aut. 2011 Sp. 2011	Things are going in the wrong direction	Diff. Aut. 2011 Sp. 2011		Things are going in the right direction	Diff. Aut. 2011 Sp. 2011	Things are going in the wrong direction	Diff. Aut. 2011 Sp. 2011
EU27	21%	-7	58%	+7	EU27	19%	-12	55%	+15	EU27	15%	-8	54%	+10
BE	10%	-8	51%	+5	BE	22%	-16	55%	+21	BE	15%	-9	55%	+10
BG	32%	+5	35%	-4	BG	47%	-7	15%	+6	BG	37%	=	14%	+1
CZ	12%	-7	78%	+9	CZ	23%	-15	55%	+18	CZ	23%	-11	55%	+13
DK	35%	-8	50%	+4	DK	21%	-15	54%	+19	DK	24%	-18	57%	+15
DE	33%	-8	35%	+6	DE	21%	-5	46%	+4	DE	13%	-6	46%	+7
EE	43%	-8	39%	+13	EE	35%	-15	40%	+23	EE	35%	-4	33%	+12
IE	25%	-1	48%	+7	IE	15%	-17	51%	+21	IE	13%	-15	42%	+18
EL	7%	-2	80%	-2	EL	15%	-7	52%	+7	EL	13%	-4	57%	-2
ES	9%	-7	80%	+13	ES	13%	-19	57%	+20	ES	13%	-7	57%	+16
FR	15%	-2	73%	-4	FR	14%	-8	57%	+15	FR	10%	-5	58%	+7
IT	8%	-9	85%	+11	IT	13%	-10	48%	+6	IT	10%	-8	54%	+7
CY	11%	-9	55%	+10	CY	15%	-8	54%	+21	CY	7%	-2	52%	+16
LV	25%	+10	49%	-12	LV	35%	-5	29%	+7	LV	32%	-3	28%	+4
LT	21%	-7	53%	+4	LT	25%	-28	43%	+27	LT	27%	-20	38%	+20
LU	45%	-5	30%	+3	LU	18%	-11	53%	+15	LU	10%	-8	71%	+9
HU	10%	-9	70%	+13	HU	18%	-18	45%	+18	HU	13%	-13	52%	+13
MT	25%	-8	39%	+2	MT	15%	-13	42%	+14	MT	10%	-6	45%	+9
NL	20%	-15	49%	+12	NL	12%	-9	55%	+19	NL	15%	-9	50%	+9
AT	37%	-10	32%	+4	AT	21%	-11	55%	+13	AT	19%	-6	49%	+10
PL	23%	-1	51%	+3	PL	33%	-14	44%	+22	PL	25%	-10	48%	+18
PT	19%	-	52%	+1	PT	19%	-10	44%	+15	PT	15%	-7	39%	+13
RO	12%	-4	71%	+1	RO	32%	-20	31%	+12	RO	21%	-19	35%	+14
SI	9%	+1	59%	-5	SI	21%	-10	45%	+9	SI	14%	-9	49%	+8
SK	18%	-16	65%	+15	SK	24%	-21	59%	+21	SK	23%	-10	57%	+8
FI	30%	-19	52%	+17	FI	22%	-10	58%	+15	FI	22%	-12	60%	+17
SE	52%	-4	40%	+6	SE	24%	-13	54%	+21	SE	31%	-3	55%	+9
UK	24%	-11	52%	+10	UK	13%	-11	59%	+20	UK	18%	-6	51%	+9
CY (acc)	12%	-2	64%	+5	CY (acc)	17%	-17	47%	+24	CY (acc)	12%	-14	53%	+30
HR	12%	-1	77%	-3	HR	24%	-19	56%	+18	HR	19%	-13	57%	+11
TR	30%	-14	58%	+11	TR	17%	-11	56%	+9	TR	12%	-10	59%	+7
MK	35%	+13	44%	-11	MK	35%	-19	34%	+18	MK	31%	-8	35%	+12
IS	47%	-4	41%	+1	IS	35%	-8	47%	+12	IS	35%	-7	51%	+11
ME	38%	-5	31%	+18	ME	41%	-18	31%	+15	ME	34%	-9	32%	+13

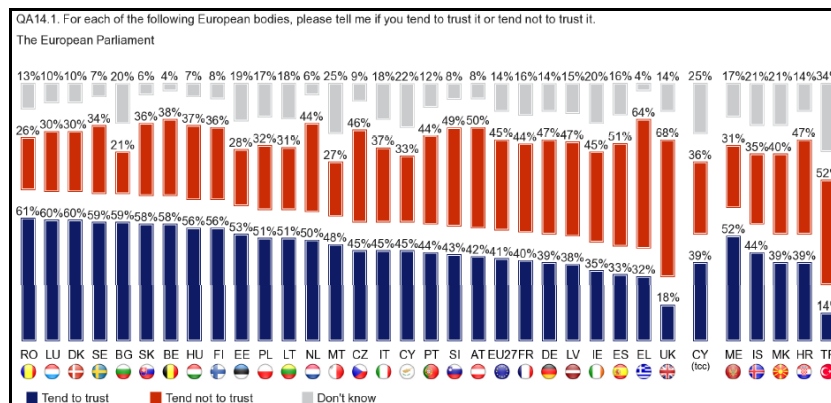
Forrás: European Commission (2012), 41. o.

Az EU demokráciájának működésével való elégedettség szintje



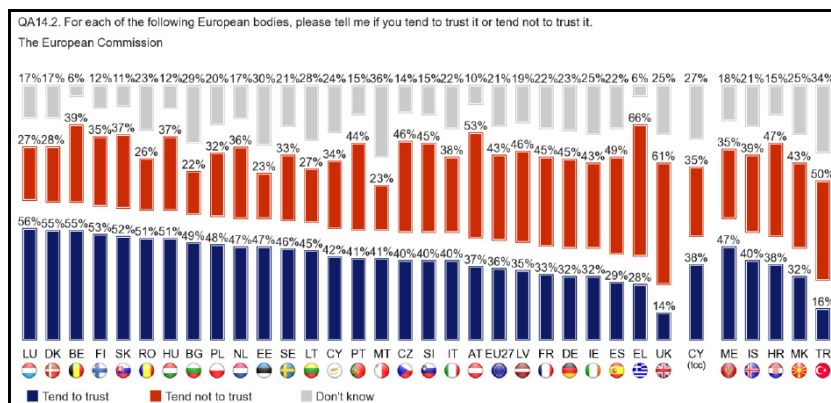
Forrás: European Commission (2012), 51. o.

Bizalom az Európai Parlamentben



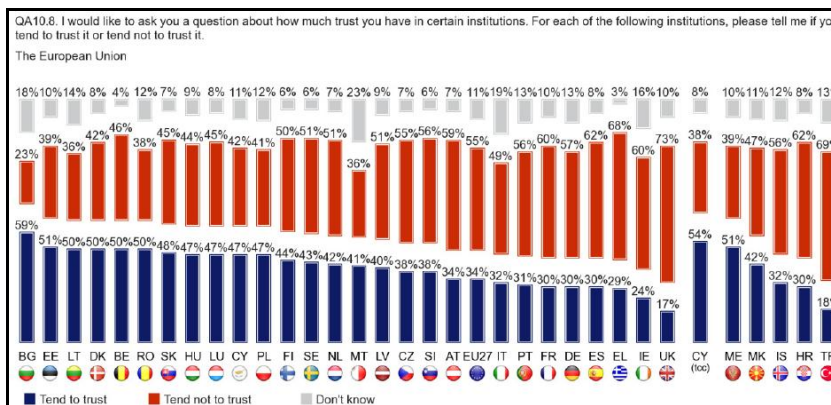
Forrás: European Commission (2012), 62. o.

Bizalom az Európai Bizottságban



Forrás: European Commission (2012), 63. o.

Bizalom az EU-ban



Forrás: European Commission (2012), 67. o.

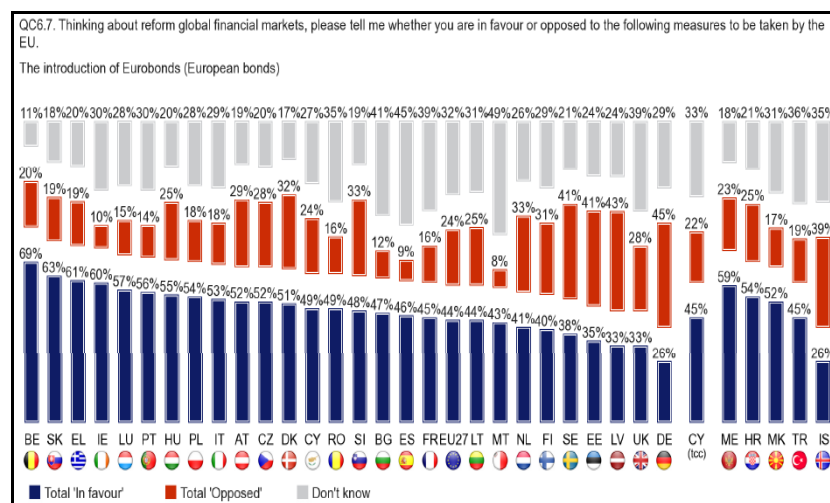
A gazdasági válság kezelésére legalkalmasabbnak tartott intézmények

QC3 In your opinion, which of the following is best able to take effective actions against the effects of the financial and economic crisis?

		The European Union	Diff. Aut.2011 - Spr.2011	The (NATIONALITY) Government	Diff. Aut.2011 - Spr.2011	The G20	Diff. Aut.2011 - Spr.2011	The International Monetary Fund (IMF)	Diff. Aut.2011 - Spr.2011
	EU27	23%	+1	20%	=	16%	+2	14%	-1
	BE	32%	+3	13%	-4	23%	+3	18%	=
	BG	30%	-3	15%	=	20%	+1	9%	+2
	CZ	8%	-5	5%	+1	41%	-1	16%	+1
	DK	17%	+3	14%	-4	28%	+4	22%	+4
	DE	24%	+4	16%	-1	23%	+7	14%	-7
	EE	23%	-5	14%	+3	20%	+3	16%	+2
	IE	22%	-4	24%	+3	7%	+1	17%	+2
	EL	32%	-2	22%	+9	13%	+9	3%	-1
	ES	25%	=	21%	+2	9%	+2	11%	=
	FR	22%	+4	22%	+1	17%	-1	17%	+1
	IT	27%	-1	15%	-4	12%	+4	14%	-2
	CY	25%	+1	12%	-9	18%	+7	20%	=
	LV	18%	-1	16%	+6	22%	-2	12%	+4
	LT	30%	+4	18%	+8	13%	-2	11%	+2
	LU	33%	-1	12%	-5	22%	+7	17%	-1
	HU	26%	+1	18%	+5	15%	-10	16%	+4
	MT	32%	+7	33%	-6	9%	+2	8%	+1
	NL	22%	+6	10%	-6	28%	-4	26%	+5
	AT	15%	-8	19%	-1	14%	+5	14%	-5
	PL	39%	+5	13%	-2	7%	+1	11%	+2
	PT	21%	-4	13%	+2	9%	+5	13%	-3
	RO	25%	-2	36%	+12	13%	-1	7%	-1
	SI	20%	+3	8%	-3	14%	=	17%	+1
	SK	26%	-2	8%	-3	26%	+5	18%	-2
	FI	23%	=	14%	=	17%	+1	31%	-2
	SE	19%	+2	29%	-6	27%	+6	15%	+5
	UK	8%	-2	37%	+2	12%	+3	13%	-1
	CY (tcc)	20%	-17	17%	+7	5%	=	12%	-3
	HR	17%	-2	20%	+4	11%	+3	22%	-2
	TR	13%	+2	34%	+5	6%	-1	4%	+1
	MK	20%	-7	26%	+7	11%	+3	15%	-2
	IS	13%	-6	26%	+1	17%	-1	21%	+9
	ME	23%	+3	30%	+5	5%	=	14%	+2

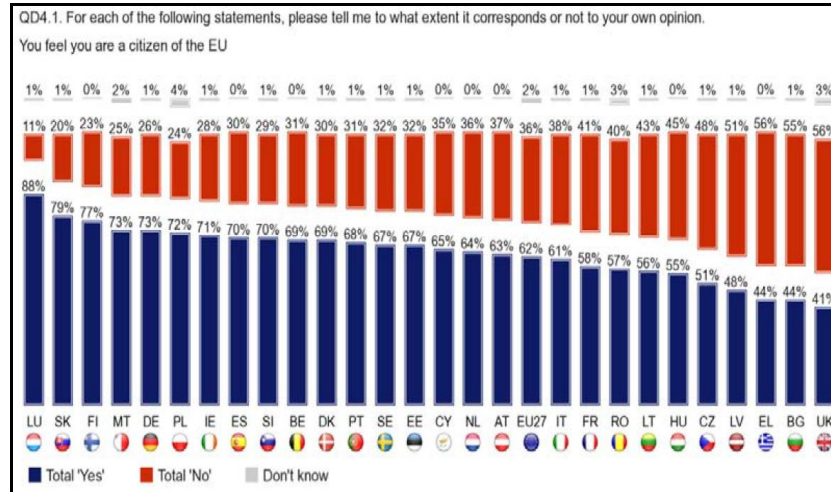
Forrás: European Commission (2012), 122. o.

Az eurókötvények támogatottsága az egyes tagállamokban



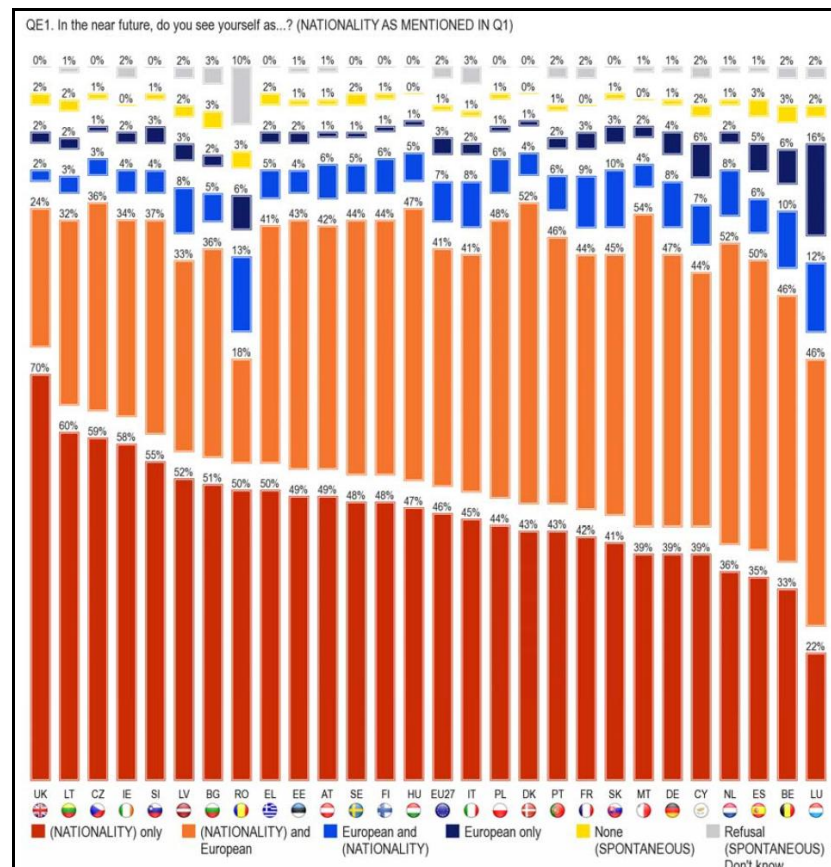
Forrás: European Commission (2012), 135. o.

EU-polgársági érzés a tagállamokban



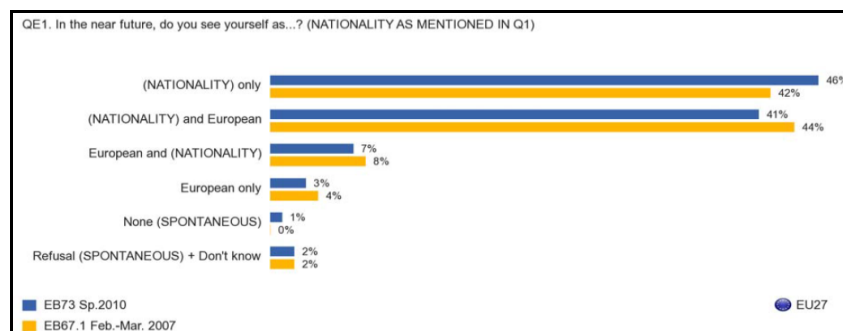
Forrás: European Commission (2011), 52.

Nemzeti és európai identitás az EU-tagállamokban



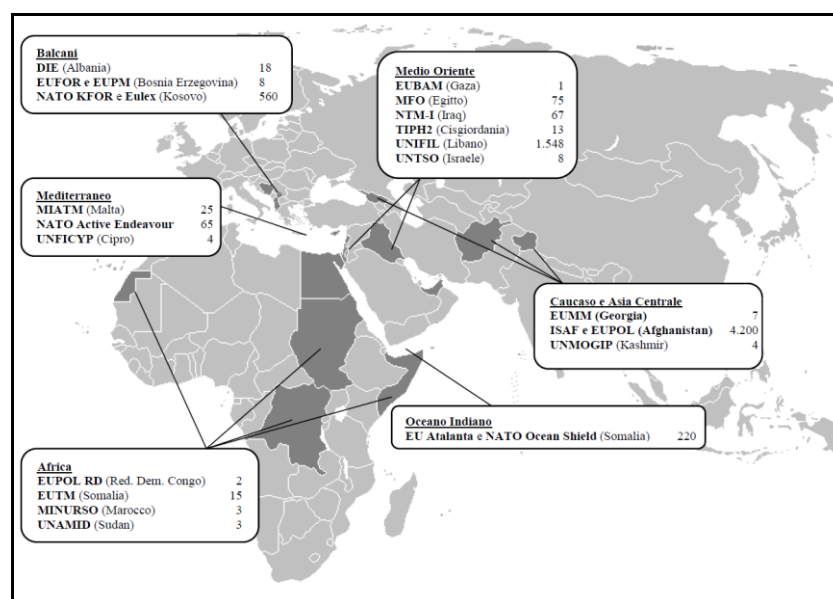
Forrás: European Commission (2010), 115. o.

Nemzeti és európai identitás alakulása (2007-2010.)



Forrás: European Commission (2010), 113. o.

Olaszország külföldi katonai missziókban való részvétele 2011-ben (fő)



Forrás: IAI-ISPI (2012), 11. o.

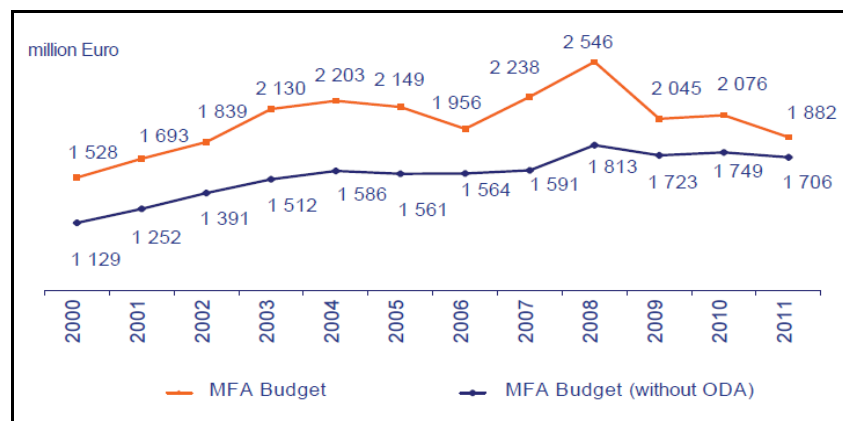
Egyes államok külügyminisztériumainak költségvetése (a GDP %-ában, 2011)

Paese	Bilancio Ministero Affari Esteri ⁽¹⁾	PIL ⁽²⁾	% sul PIL
Brasile	986	1.778.023	0,06%
Canada	nd	1.283.631	-
Federazione Russa	915	1.251.144	0,07%
Francia	2.625	2.018.048	0,13%
Germania	3.194	2.615.843	0,12%
Giappone	1.925	4.405.123	0,04%
India	674	1.371.496	0,05%
Italia	1.706	1.600.630	0,11%
Regno Unito	2.324	1.778.371	0,13%
Spagna	1.503	1.064.094	0,14%
Stati Uniti d'America	nd	11.343.576	-

Fonte: elaborazione su dati nazionali
 (1) Bilanci di previsione 2011 (al netto APS) espressi in milioni di Euro
 (2) FMI (GDP, current prices - Forecast 2011)

Forrás: MFA (2011), 187. o.

Az olasz KÜM költségvetési kerete hivatalos fejlesztési támogatásokkal és anélkül (millió EUR)



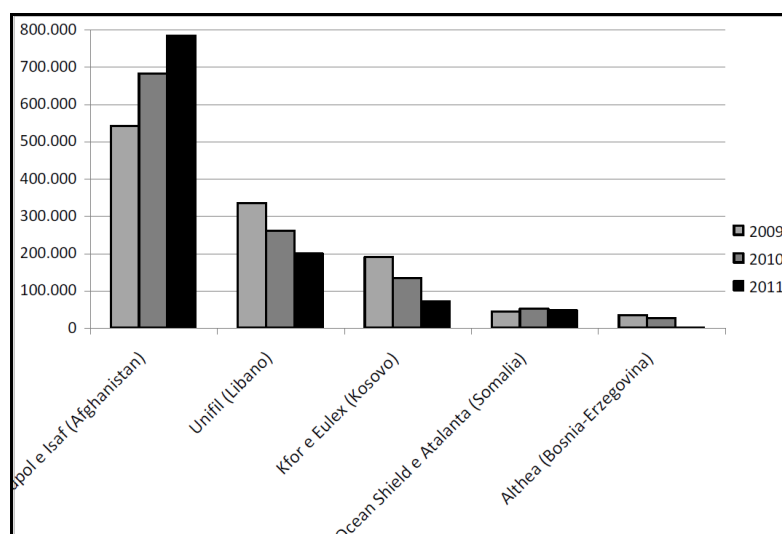
Forrás: MFA (2011), 21. o.

Külgyminisztériumok költségvetési tételei 2011-ben (millió euróban)

Country	Budget net of ODA ⁽¹⁾	ODA	Total
Brazil	986	12	998
Canada	Na	Na	Na
France	2 625	2 292	4 917
Germany	3 194	-	3 194
India	674	390	1 064
Italy	1 706	176	1 882
Japan	1 925	3 838	5 763
Russian Federation	915	-	915
Spain	1 503	1 143	2 646
United Kingdom	2 324	-	2 324
United States of America	Na	Na	Na

Forrás: MFA (2011), 92. o.

Olasz külföldi katonai missziók költsége (ezer EUR)



Forrás: IAI-ISPI (2012), 12. o.

Az olasz export a főbb kereskedelmi partnerek szerinti bontásban

Pos.	Paese	2009		2010		2011		Gen. - feb. 2011		Gen. - feb. 2012	
		mln euro	peso %	mln euro	peso %	mln euro	peso %	mln euro	peso %	mln euro	peso %
1	Germania	36.942	12,7	43.867	13,0	49.345	13,1	7.772	13,9	8.358	14,2
2	Francia	33.984	11,6	39.237	11,6	43.707	11,6	6.779	12,2	7.115	12,1
3	Svizzera	13.563	4,6	15.823	4,7	20.655	5,5	2.708	4,9	3.645	6,2
4	Stati Uniti	17.099	5,9	20.329	6,0	22.857	6,1	3.487	6,3	3.481	5,9
5	Spagna	16.680	5,7	19.595	5,8	19.885	5,3	3.334	6,0	3.140	5,3
6	Regno Unito	14.953	5,1	17.576	5,2	17.519	4,7	2.620	4,7	2.865	4,9
7	Belgio	8.032	2,8	8.678	2,6	9.749	2,6	1.480	2,7	1.646	2,8
8	Polonia	7.922	2,7	8.553	2,5	9.409	2,5	1.450	2,6	1.478	2,5
9	Paesi Bassi	7.111	2,4	8.368	2,5	9.117	2,4	1.398	2,5	1.451	2,5
10	Turchia	5.652	1,9	8.029	2,4	9.628	2,6	1.435	2,6	1.423	2,4
11	Austria	6.961	2,4	8.002	2,4	8.707	2,3	1.344	2,4	1.342	2,3
12	Russia	6.432	2,2	7.906	2,3	9.314	2,5	1.223	2,2	1.334	2,3
13	Cina	6.629	2,3	8.609	2,6	10.000	2,7	1.416	2,5	1.306	2,2
14	Emirati Arabi Uniti	3.756	1,3	3.685	1,1	4.736	1,3	723	1,3	848	1,4
15	Giappone	3.714	1,3	4.011	1,2	4.738	1,3	713	1,3	838	1,4
16	Romania	4.213	1,4	5.191	1,5	6.044	1,6	797	1,4	830	1,4
17	Grecia	6.135	2,1	5.473	1,6	4.757	1,3	758	1,4	727	1,2
18	Brasile	2.693	0,9	3.877	1,1	4.785	1,3	664	1,2	699	1,2
19	Hong Kong	2.702	0,9	3.609	1,1	4.174	1,1	577	1,0	665	1,1
20	Repubblica Ceca	3.004	1,0	3.582	1,1	4.164	1,1	610	1,1	652	1,1
21	Slovenia	2.861	1,0	3.590	1,1	3.954	1,1	611	1,1	638	1,1
22	Svezia	2.735	0,9	3.412	1,0	3.898	1,0	603	1,1	612	1,0
23	Ungheria	2.478	0,8	3.075	0,9	3.516	0,9	528	0,9	550	0,9
24	Arabia Saudita	2.443	0,8	2.672	0,8	3.718	1,0	459	0,8	529	0,9
25	Messico	1.758	0,6	2.559	0,8	3.235	0,9	464	0,8	498	0,8
26	Corea del Sud	2.173	0,7	2.513	0,7	2.932	0,8	430	0,8	495	0,8
27	India	2.735	0,9	3.387	1,0	3.740	1,0	543	1,0	493	0,8
28	Portogallo	3.878	1,3	3.474	1,0	3.307	0,9	586	1,1	488	0,8
29	Algeria	2.587	0,9	2.871	0,9	3.018	0,8	454	0,8	471	0,8
30	Australia	2.375	0,8	2.719	0,8	3.020	0,8	391	0,7	425	0,7

(*) I dati del 2011 e 2012 sono provvisori

Forrás: www.sviluppoeconomico.gov.it, letöltés: 2012.07.29.

Az olasz import nagyságrendje a főbb kereskedelmi partnerek szerinti bontásban

Pos.	Paese	2009		2010		2011		Gen. - feb. 2011		Gen. - feb. 2012	
		mln euro	peso %	mln euro	peso %	mln euro	peso %	mln euro	peso %	mln euro	peso %
1	Germania	49.701	16,7	58.986	16,1	62.406	15,6	9.675	14,9	9.229	14,3
2	Francia	26.353	8,9	32.171	8,8	33.416	8,3	5.450	8,4	5.316	8,2
3	Cina	19.334	6,5	28.789	7,8	29.302	7,3	5.231	8,0	4.515	7,0
4	Paesi Bassi	16.918	5,7	19.965	5,4	20.863	5,2	3.369	5,2	3.350	5,2
5	Russia	12.142	4,1	14.633	4,0	18.042	4,5	2.771	4,3	3.227	5,0
6	Spagna	13.141	4,4	16.737	4,6	17.867	4,5	2.838	4,4	2.670	4,1
7	Stati Uniti	9.463	3,2	11.139	3,0	13.033	3,3	2.147	3,3	2.389	3,7
8	Belgio	11.955	4,0	13.359	3,6	14.606	3,6	2.435	3,7	2.332	3,6
9	Algeria	6.040	2,0	8.060	2,2	8.275	2,1	1.540	2,4	2.053	3,2
10	Svizzera	10.427	3,5	10.203	2,8	11.364	2,8	1.788	2,7	1.819	2,8
11	Regno Unito	9.817	3,3	10.012	2,7	10.769	2,7	1.750	2,7	1.561	2,4
12	Libia	10.243	3,4	12.277	3,3	3.972	1,0	2.510	3,9	1.539	2,4
13	Austria	7.189	2,4	8.452	2,3	8.897	2,2	1.420	2,2	1.460	2,3
14	Arabia Saudita	1.957	0,7	3.235	0,9	7.209	1,8	861	1,3	1.280	2,0
15	Polonia	6.638	2,2	7.222	2,0	7.580	1,9	1.250	1,9	1.207	1,9
16	Azerbaigian	3.248	1,1	5.338	1,5	8.237	2,1	1.084	1,7	906	1,4
17	Kazakistan	1.329	0,4	2.368	0,6	3.519	0,9	351	0,5	861	1,3
18	Turchia	4.423	1,5	5.158	1,4	5.978	1,5	1.072	1,6	837	1,3
19	Iran	1.968	0,7	4.745	1,3	5.328	1,3	428	0,7	836	1,3
20	Repubblica Ceca	3.332	1,1	4.482	1,2	4.939	1,2	803	1,2	800	1,2
21	Romania	3.741	1,3	4.667	1,3	5.174	1,3	798	1,2	756	1,2
22	India	2.904	1,0	3.823	1,0	4.782	1,2	743	1,1	709	1,1
23	Giappone	3.899	1,3	4.288	1,2	4.221	1,1	757	1,2	659	1,0
24	Brasile	2.416	0,8	3.314	0,9	4.154	1,0	669	1,0	599	0,9
25	Ungheria	3.045	1,0	3.606	1,0	3.691	0,9	603	0,9	532	0,8
26	Svezia	2.848	1,0	3.463	0,9	3.601	0,9	588	0,9	512	0,8
27	Corea del Sud	2.159	0,7	2.986	0,8	3.258	0,8	486	0,7	508	0,8
28	Irlanda	3.144	1,1	3.133	0,9	3.138	0,8	469	0,7	482	0,7
29	Iraq	2.535	0,9	3.112	0,8	2.857	0,7	289	0,4	465	0,7
30	Egitto	1.442	0,5	1.902	0,5	2.528	0,6	487	0,7	448	0,7

(*) I dati del 2011 e 2012 sono provvisori

Forrás: www.sviluppoeconomico.gov.it, letöltés: 2012.07.29.