

## ПРОТИВОРЕЧИЯ В РЕГИОНАЛНАТА ПОЛИТИКА НА ЕС

**Проф. д-р Людмил Георгиев,**  
Нов български университет

**Резюме:** Студията разглежда противоречията в регионалната политика на Европейския съюз, включително в принципите и подходите за нейното организиране и провеждане. Критично е анализиран един от основните принципи, залегнал в основата на кохезионната политика на Съюза – този за постепенно изравняване на социално-икономическото развитие на страните членки. Централно място заема изводът, че европейската интеграция все повече се концентрира върху търговските контакти и изграждането на общото законодателство, което ги гарантира, а не върху изграждането на общия европейски човек, чиито образ започва да се размива след последиците от огромната имигрантска вълна заляла Европа. Направен е извод: регионът като форма на териториална организация, не развива близостта на местните общности и в същото време не гарантира и силата на националното чувство за общност и отговорност. Той не е в състояние да субсидира развитието на областите и общините, нещо което националната държава винаги е правила.

**Ключови думи:** регионална политика, противоречия, Европейски фонд за регионално развитие, сближаване на социално-икономическото развитие, регионални съвети за развитие.

## CONTROVERSIES IN THE EU'S REGIONAL POLICY

**Prof. Lyudmil Georgiev, PhD**  
New Bulgarian University

**Summary:** The article examines the contradictions in the regional policy of the European Union, including the principles and approaches for its organization and conduct. Critically analyzed one of the basic principles underpinned by the Union's cohesion policy - the gradual alignment of the socio-economic development of the member states. It is central to the conclusion that European integration is increasingly focused on trade relations and the building of the general legislation that guarantees them and not on the construction of the common European man whose image begins to blur after the consequences of the enormous immigration wave flooding Europe. It is concluded that the region as a form of territorial organization does not develop the proximity of local communities and at the same time does not guarantee the strength of the national sense of community and responsibility. He is unable to subsidize the development of districts and municipalities, something the national state has always done.

**Key words:** Regional policy, contradictions, European Regional Development Fund, cohesion of socio-economic development, regional development councils.

*Основната теза на автора в тази студия е, че процесите на дезинтеграция на ЕС са в постоянно латентно състояние и всеки момент противоречията в регионалната политика на Съюза могат да ги провокират и задвижат.*

Смисълът на регионална политика (РП) на Европейския съюз е, че чрез преразпределянето на средства от богатите европейски страни-членки към по-бедните, да хомогенизира европейското икономическо и социално пространство и по този начин да улесни цялостното си развитие.

Основният аргумент за съществуването и провеждането на РП на Европейския съюз е необходимостта от инструмент за финансова солидарност и надеждно средство за икономическа интеграция.

Римският договор, конституиращ Европейската общност на 26 март 1957 г., постулира, че ЕС има за своя основна задача да провежда единна политика, насочена към: *„висока степен на конкурентноспособност и сближаване на икономическите показатели, повишено равнище на заетост и социална закрила, нарастване на жизнения стандарт и качеството на живот, постигане на балансирано и устойчиво развитие“*.<sup>1</sup>

Първоначално регионалната политика на ЕС не се основаваше директно на Римския договор, макар, че преамбюлът му предвиждаше: *“Да се намали разликата между различните региони и изостаналостта на необлагодетелстваните региони”*. Тенденция още в самото начало бе да не се насочват всички средства към най-бедните райони в най-бедните държави. Определена бе квота за всяка държава-членка като нейните най-бедни райони имат право на помощ дори, ако са много по-развити от бедните или дори средните региони в друга държава. По-бедните държави получиха по-големи квоти.

До края на 1984 г. 91% от средствата на ЕФРР отиваха в пет държави: Франция, Гърция, Италия, Ирландия и Великобритания. На глава от населението Ирландия получи най-много средства, следвана от Гърция и Италия. Половината от всички безвъзмездни помощи бяха предназначени за приоритетните региони: Мецоджорно, Гърция (без Атина), Северна Ирландия, Гренландия (която напусна ЕС след референдума през 1985 г., но преди това успя да погълне цялата датска квота) и френските отвъдморски територии. През първите десет години бюджетът на ЕФРР бе увеличен осем пъти и достигна 2 140 млн. еко.

През 2001 г. сумите на ЕФРР възлизат на 15.7 млрд. евро (16.3% от бюджета на Структурните фондове) равни на 36% от разходите за земеделие. Бюджетът на фонда за периода 2007-2013 г. е вече 203 млрд. евро.

<sup>1</sup> Чл. 3 от Договора за създаване на Европейската общност, подписан от държавите членки на общността в Рим на 26.03.1957 г.

Единният европейски акт включи регионалната политика в договора и официално я призна като едно от средствата за укрепване на икономическото и социално сближаване в Общността.

Тласъкът на разработването на РП дойде с първата вълна на разширяването през 1973 г., с влизането на Дания, Ирландия и Великобритания в структурата на ЕС.

Един от британските комисари с изключително силно присъствие в дейността на Европейската общност – Джордж Томсън, бе натоварен през 1973 г. с конкретната отговорност да работи по политиката на ЕС към регионите. Това той прави до есента на 1977 г., като постига значителен напредък във формирането на принципите и механизмите и за действие. Особено значима е дейността му по внедряване на РП на ЕС в новоприетите страни.

Тезата за сближаването е развита съвсем рамково без да се определят основните сфери, както това обикновено става на национално равнище, и които най-често са: труд, обитаване, отдих и обслужване. Не са посочени конкретни стандарти за развитието на посочените по-горе критерии.

Още с възникването си целта за сближаването на европейските региони бе силно компрометирана. Несъответствието между най-бедните и най-богатите региони, както вътре в страните, така и в Общността като цяло, бе много голямо. По данни на Европейската комисия съотношението варираше от 1:1.4 в Западна Германия, 1:2.4 за Франция, 1:3.1 за Великобритания, 1:3.8 за Италия и 1:5.1 за Общността като цяло. Диапазонът става все по-голям с приемането на Гърция, Испания и особено на Португалия. По-необлагодетелстваните региони, в които живее повече от  $\frac{1}{4}$  от населението на ЕС, се делят на 2 основни групи: **Изостанали селски райони**, чиято икономика зависи предимно от земеделието; Области, чиито някогашен просперитет е бил основан на производства, които вече са в упадък или са с остарели производствени мощности (така наречените **депресивни райони**) и висока безработица. Повечето от тях са в Белгия, Франция и Великобритания. Например, през 2000 г., безработицата в Еланд (Дания) е била 2.1%, докато в Калабрия (Италия) е достигнала 28.7%; при среден БВП за ЕС от 100%, Лондонският регион има 233% БВП на глава от населението, а Ипейрос (Гърция) едва 43%.

Дилемите и различията във функционирането и развитието на Европейския съюз могат да се обобщят по следния начин: проблеми в регионалната конкурентноспособност и съгласуваност, укрепване на центровете на регионите за сметка на периферните им части и концентриране на взимането на решения; превръщане на центровете за растеж в закономерност на развитието; различия в развитието на производствения сектор и инфраструктурата; неравномерност и непропорционалност на отношението *капитал-труд*; нарастване на ролята на големите градове в сравнение с малките и доминиране на големите агломерации; концентриране на иновационния капитал и ноу-хау в привилегировани области; големи различия север-юг и изток-запад в някои страни, членки на ЕС.

С развитието на принципите на европейската регионална политика се очертават и някои противоречия, чието развитие предопределя във висока степен бъдещето не само на регионалната, а и въобще на политиката на Европейския съюз.

Европа е характерна с традиционно силната национална държава в стопанските механизми и високата и социална ориентация, в сравнение с американския модел, който има обратната пропорция - силна и независима местна и регионална власт и

национална държава, решаваща предимно въпроси от международната политика. Европейският случай поставя регионите в позиция по-близка до държавата, отколкото до областните или местните власти, и пречи за автономното им развитие. В България районите за планиране не са административни единици и служат само за статистически цели и планиране. Регионалните съвети за развитие, които са основен регулатор на регионалната политика, са съставени от представители на няколко министерства (министърът на финансите, министърът на промишлеността, министърът на транспорта, министърът на търговията и туризма, министърът на земеделието, горите и аграрната реформа, министърът на околната среда и водите, министърът на труда и социалната политика, министърът на здравеопазването, министърът на образованието и науката и министърът на културата., областните управители и по 1 представител на общините от всяка област). Целта на този доста сложен конгломерат от институционална представеност е да бъдат обхванати всички важни аспекти на развитието на това териториално ниво. Функциите на регионалните съвети са повече съгласуващи, отколкото да взимат пряко решения по същността на регионалното развитие, и конкретно са свързани с:

- оценка на инициативите на министерствата и другите ведомства в областта на регионалното развитие;
- съгласуване на Националния план за регионално развитие(НПРР);
- изразяване на становище по годишния доклад за изпълнение на НПРР;
- координиране на дейностите с регионален характер на министерствата и другите ведомства в рамките на НПРР.
- приемане на Национална стратегия и Национален доклад за устойчиво развитие и решаване на други въпроси на устойчивото развитие с национално значение;
- съгласуване на годишните план-сметки на извънбюджетните фондове на държавните органи и бюджетните организации на държавна издръжка;
- определяне на обхвата на районите за целенасочено въздействие;
- обсъждане и съгласуване проектите на Областните стратегии;
- обсъждане и одобряване проекта на регионалния план;
- обсъждане и съгласуване на мерките на Националната оперативна програма за регионално развитие (НОПРР);
- изработване на становище по годишните доклади и по заключителния доклад.

Тоест, към момента регионите за планиране в страната не могат да осигурят достатъчно самостоятелно управление и развитие на територията си извън системата на националната държава.

Европейците виждат в националната държава способността и да обезпечи социалната сигурност на своите граждани и възможността и да бъде опора на демокрацията. Регионите не предполагат такава възможност.

„Нацията се основава върху принципа на кръвното родство, общия език, култура и история, на чувството за общност и отговорност. В този смисъл тя е нещо като семейство. Винаги ще има конфликти между принципа за нацията и този за „универсалния хуманизъм“, но те следва да се решават по пътя на разумния компромис.“<sup>2</sup>

Регионът не предлага близостта на местните общности и в същото време не гарантира и силата на националното чувство за общност и отговорност. Той не е в

<sup>2</sup> Александър фон Щал. Драмата на обединена Европа. [http://members.tripod.com/konservativen\\_forum/ibei/articles/euro-zap.htm](http://members.tripod.com/konservativen_forum/ibei/articles/euro-zap.htm), отворен на 21.08.2011г.

състояние да субсидира развитието на областите и общините, нещо което националната държава винаги е правила.

Едно от най-изпъкващите противоречия е свързано с това, че принципът на субсидиарността не работи ефективно: интеграцията е процес имащ икономически, но и политически предпоставки и ред. Във всеки случай може да кажем, че европейската институция е стимулирана от отслабването на националната държава в условията на глобализация.

Принципът на субсидиарност<sup>3</sup> представлява предоставяне на известна независимост на йерархично подчинен орган по отношение на висшестоящ орган и по-специално – орган на местното самоуправление по отношение на централната власт. Същността му е решенията да се вземат на възможно най-ниското равнище. Повисоките нива на властта могат да извършват само допълнителни, помощни действия, когато се налага.

Принципът на субсидиарност защитава предпочетеността на децентрализацията пред централизацията и произходът му представлява чудесен пример за тезата на автора, че светските принципи на католическа Европа, които изграждат нейната култура и морал, са били вековно отработвани в религиозната сфера. Произходът на този принцип е свързан с католическата църква<sup>4</sup> и по-точно с издадения от папа Лъв XIII декрет *Rerum Novarum*, третиращ отношенията между семейството и държавата. Той постулира, че: *„Държавата не трябва да поглъща индивида или семейството. Необходимо е да им бъде осигурено свобода на действието, в границите на общото благо и интереса на другите“*. Именно в този декрет папата определя предпочитаният си към по-децентрализираните структури, като казва, че: *„...нищо не трябва да се прави от по-голяма или по-сложна организация, ако може да бъде извършено от по-малка“*. Това е съвсем ясен и кратък постулат за отношенията между държавата и общините.

Субсидиарността е регулатор на упражняваните компетенции между Общността и държавите-членки. Тя не се прилага, когато даден проблем може да бъде уреден от членуващата държава на централно, регионално или местно ниво. Когато това не се получава, и държавата-членка не може да постигне договорените цели, принципът на субсидиарността позволява на Общността да упражни правомощията си. С други думи, той отговаря на въпроса *“кой трябва да предприеме действия?”*.

Субсидиарността е динамична концепция, чиито оценки се развиват във времето. Благодарение на нея Общността може да разширява, в рамките на своите правомощия, обхвата на действията си, когато обстоятелствата го налагат, и обратно – да ги ограничава или прекратява, когато те вече не могат да преминат успешно теста за субсидиарност.<sup>5</sup>

Пропорционалността е водещ принцип за определяне на начина, по който Съюзът следва да упражни изключителните и съвместните си компетенции (т.е. въпросът е за *формата и естеството на действията на ЕС*). Член 5 от Договора за създаването на Европейската общност (ДЕО) и Протоколът постановяват, че действията на Общността не могат да надхвърлят необходимото за постигане на целите

<sup>3</sup> От латински *subsidiarius* – помощен, допълнителен.

<sup>4</sup> <http://straborn.blogspot.com/2009/02/subsidiarius.html>, отворен на 23.08.2011г. в 11.12ч.стр.1

<sup>5</sup>Член 3 от Протокола

на Договора. Всяко решение трябва да предпочете най-невзискателния вариант<sup>6</sup>. Именно тук се гарантират независимостта и суверенитета на страните-членки. Въпрос, по който така много и некоректно се спекулираше в предприсъединителния период за България.

Според правилото на споделената компетентност между държавите-членки на Европейския съюз и Общността, и съгласно Договора за създаването на Европейския съюз (чл.5, параграф 2), принципът на субсидиарността определя условията, при които Общността има предимство при предприемането на действия по отношение на държавите-членки. Това е може би един от най-старите принципи на конвергираща се Европа, тъй като следи от него могат да се открият и в Договора за Европейската общност за въглища и стомана от 1951 г., изискващ общността да упражнява пряко въздействие върху производството и пазара само, когато определени обстоятелства го изискват. Специалната препратка, касаеща регионалното и местното измерение на този принцип, се прави в Договора от Лисабон, който отменя член 5 от Договора за ЕО и въвежда принципа на субсидиарност в чл. 5 от Договора за ЕС, в който се запазва смисъла на отменения член. Договорът от Лисабон заменя Протокола относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност от 1997 г. с нов протокол със същото заглавие, в който основното нововъведение се отнася до новата роля на националните парламенти при контрола за спазване на принципа на субсидиарност.

Противоречието, на което обръщаме внимание, е именно в изнасяне на процеси, касаещи местните нива на взимане на решение към по-високите, предимно към централното ниво на управление.

Съществена част от административната реформа, която ЕС стартира още през 1993 г. за България и която все още не е завършена, е засилване автономността на местните власти, на основата на повишена финансова самостоятелност и предприемчивост. Проектната същност на средствата по Структурните фондове предполагаше директно финансиране на добрите общински проекти. Всъщност, това не стана. Средствата по тези фондове бяха отпуснати директно на държавата, след това насочвани към няколко основни министерства-преразпределители (Министерство на труда и социалната политика, Министерство на регионалното развитие и благоустройството, Министерство на икономиката, енергетиката и туризма, Министерството на околната среда и водите). Те от своя страна отпускаха средствата на общините-крайни бенефициенти. Всичко това не произтичаше само от бюрократичния дух в страната, затрудняващ процеса на финансиране на общинските проекти, а и от липсата на доверие от страна на Общността към системата за контрол при използване на средствата в общините. Именно за тази цел през м. март 2007 г. Комитетът на регионите създаде интерактивна мрежа за наблюдение на субсидиарността. Въпреки че е насочена към процесите на местно ниво, ЕС и националните институции също са приканени да участват в нея. Мрежата се свързва с външната среда посредством интерактивен уебсайт. Участниците в мрежата се информират за новите политически документи, касаещи субсидиарността и пропорционалността на Комисията, чрез предупреждение по електронната поща. В срок от шест седмици от обявяването на получаването в мрежата, чрез електронен формуляр могат да се изпратят коментари до Комитета на регионите.

<sup>6</sup> Пак там.

През 2007 г. в Съвета на Европа бе обсъдена директивата за защита на почвите и бе направен опит да се предвидят повече възможности за гъвкавост на държаните членки при снижаване на разходите за прилагане на директивата. Отделни държави, обаче, защитиха тезата, че политиката свързана с почвите е от компетентността на отделните държави и че подобно предложение е в разрез с принципите на субсидиарност и пропорционалност.

Твърде противоречиво е противопоставянето на интересите на отделните държави членки и силата на тези държави при разпределението на правомощията между органите на Съюза и тези на националните държави. Това поражда напрежение между отделните държави и общите им органи, увеличава срока за вземане на важни решения и отлага за по-дълго време прилагането им. Изходът е в предложенията, които страните-членки и съответните региони подготвиха, основаващи се на приоритетите в стратегиите за икономическо и социално сближаване на ЕС, които засилват както значението на националните приоритети, така и на тези, определени чрез опита и практиката, резултатите от които са били с най-голямо въздействие в ЕС.

Съществено е противоречието свързано с ниската мобилност на населението от страните членки на Европа на 15-те и високата мобилност на най-бедните слоеве от населението на новоприсъединените 13 държави. Подобна мобилност съдейства също за изравняването на икономическото и социално развитие в Съюза, но за сметка на изградената и поддържана дълго време вътрешно национална хомогенност. В този процес моментално се проявява тенденцията за запазване на страните обект на такава миграция като цялостни и като национални общности, защитаващи ревниво националните си символи, националните пазари на труда, национално си самочувствие и идентичност. Тези тенденции поддържат вътрешното напрежение в Общността и показват съвсем недвусмислено, че опасността от дезинтеграция на ЕС е постоянно действащ фактор, който всеки момент може да доведе до фатално ескалиране на противоречията, неразрешими усложнения и разпад.

Устойчивият интеграционен признак си остава търговския интерес, като с това не се различава от повода за възникването на ЕС като Обединение за въглища и стомана. Не е сигурно дали обобщеният образ на европейския човек ще се формира скоро като присъстващ и действащ според общоевропейските принципи на регионално ниво.

Проблем представлява дългогодишната асимилация на малцинствата в развитите европейски страни и противопоставянето и на вътрешното етническо и културно разнообразие. На преден план е изтъквана общата национална идентичност силно толерирана пред локалните идентичности. Тази тенденция е противопоставена днес на напълно обратния процес на субсидиране на регионалното развитие и търсенето на европейската идентичност на едно териториално ниво под националното – именно в регионите. Заедно със силно развитият дух на идентичност на европейските национални държави и бурното им икономическо развитие през 19 и 20 век продължи да съществува и враждебността към вътрешноетническото и културно разнообразие. Предимството винаги е било на страната на доминиращия етнос и религия, а когато етническото разнообразие е било по-голямо, обединителният фактор е бил политически (СССР, Югославия). Дори в рамките на обединена Европа и глобализиращия се свят, тенденцията към проблематизиране на районите населени с други, различни от преобладаващия, етноси продължава да е практика. Тук, за да сме коректни, следва да разделим източниците на етническо разнообразие на вътрешноевропейски и неевропейски. Към вътрешноевропейските спадат регионите населени с бивши

военнопленници от първата и втората световна война, представители на противниковите воюващи сили; районите на заселване на силно подвижното ромско население; откъснати територии от други държави, около сключването на териториални спогодби, регионите заселени с бежанци и икономически емигранти от Сирия, Ирак, Пакистан, Афганистан и др. включени в новата вълна. Към неевропейските следва да се причислят районите заселени с емигранти от колониалните страни (за Европа предимно от Северна Африка, Индия и Югоизточна Азия).

Едно от важните противоречия е свързано с трудността на националната европейска държава и по-точно на размерността на институционалния и капацитет и структурата и, да ръководи едновременно ежедневието на хората, за които се оказва твърде голяма, и международните дейности - за които се оказва малка. В рамките на европейското членство силно се активизираха процесите на децентрализация и деконцентрация и едновременно с това на централизация и прехвърляне на правомощия към Брюксел.

Първата тенденция - „голяма държава“, е осъзната най-напред в големите страни, където тази диспропорция между институционалната отдалеченост от населението и оперативността на функциите влошава качеството на обществените услуги. Реакцията е децентрализация на доказаната част от функциите, които имат определящо значение за ежедневието и периодично обслужване на хората, и за чието качество и значимост те могат да се произнесат.

Силната утилитарна традиция на по-големия брой страни в Западна Европа, а и в сегашната конфигурация на ЕС, продължава да съдейства за създаването на убеждението, че силната държава е цялостната национална държава. Това убеждение има голямо основание, доколкото опората в националността е опора в културната идентичност и разбиране за начин на живот, а от там и за по-лесното дисциплиниране на процесите за неговото живеене. В същото време именно тази силна национално-културна идентичност би трябвало да улесни делегирането на правомощия от по-високите към по-ниските териториални нива, но при наличието на едно важно допълнително условие – образователно-културната хомогенност. Това е и основната причина Европейския съюз да наложи изискването до края на 2020 г. 40% от населението на Съюза на възраст 33-34 г. да бъде с висше образование. Това би помогнало в две посоки. Първо да направи по-разбираеми и приложими политиките на една сложна хетерокултурна общност и второ – да отговори на потребностите на високотехнологизиращия се живот, в който високата битова култура е задължителна, а не препоръчителна. Именно високият процент образовани хора ще хомогенизира населението по цялата територия и ще повиши производствения и административен му капацитет в по-ниските по ранг териториални единици.

Тази тенденция е свързана предимно с невъзможността да се отсеят и делегират най-необходимите правомощия на второ ниво на териториално управление.

Втората тенденция - „малката държава“, пролича особено силно в предприєдинителния период за членство в ЕС, когато националното ни управление се сблъска с улегналата и добре подредена политико-икономическа и административна структура на Европа на 15-те. В проекта към Министерски съвет за развитие на публичната администрация в България едно от основните три направления бе обучението на европейска администрация, което съчетано с реформата в правната система и синхронизиране на законодателството, подкрепено с въвеждането на информационните технологии, трябваше да оформи цялостното реформиране на



българската администрация. За съжаления в хода на провеждането на реформата повечето средства и сили бяха хвърлени в институционализирането на трите направления и работа на парче, отколкото в подбора и мотивирането на кадрите и създаването на визия и стратегия за цялостно преобразуване на административното поле. В този смисъл държавата увеличи невъзможността си да обслужи европейските изисквания извън партийните интереси и по този начин да се заяви като ефективна в подбора и делегирането на правомощия към Брюксел<sup>7</sup>. Засега това поле стои все още активно и недостатъчно попълнено.

Всъщност, същественото противоречие между прокламираните цели на европейското сътрудничество и действията в тази посока е, *че европейската интеграция все повече се концентрира върху търговските контакти и изграждането на общото законодателство, което ги гарантира, а не върху изграждането на общия европейски човек*. Това изключително много се подсилва от факта, че традицията и различията в различните европейски езици продължава да се поддържа и тенденцията им съвсем сигурно е към запазването им. Ако това продължава, основните благодетелстващи се от интеграцията ще бъдат страните, чиито езици са придобили широка международна валидност и са навлезли в културно-комуникационните пластове на европейското пространство.

Пограничните райони, особено тези, свързващи страна от бившия социалистически блок със страна отдавнашна членка на ЕС, придобиват такава активност на социално-икономическите си връзки, че те могат да са по-силни отколкото са връзките им със собствената държава. Нещо повече – именно така развитите силни културни, исторически, икономически и други видове връзки могат да доведат до създаването на активни междудържавни зони с по-висока степен на интеграция в рамките на отделен регион. Една перспективна тенденция, повече като социално-икономическа, отколкото като политическа.

Следващото противоречие е свързано с две противостоящи си тенденции. От една страна традиционен протекционизъм на развития западноевропейски пазар на труда и ограничаване на свободното придвижване на стоки, капитали и хора, целящи да се намалил удара от миграционната вълна Изток-Запад. От друга страна – влошената раждаемост и силно застаряващото население в страните от Европа 15 ги принуждава да отворят границите си за имигранти от етноси с висока раждаемост и непретенциозност към трудовите и осигурителни условия. От трета страна избирателността на мигрантите чрез политиката на „пресяване“ силно нарушава и без това влошената равнопоставеност. Въпреки това, обаче, в недотам явен вид тази политика продължава да се прилага като се вадят най-различни извиняващи и оправдаващи я аргументи. Нарастващото имигрантско присъствие влошава натрупваните с години отношенчески правила в работната и обслужваща среда и променя цялостно фона и. Извършва се подмяна на професионалната конкуренция с етническа, която дотогава не е била така настъпателна. Глобализацията направи невъзможно възпрепятстването на придвижването на големи човешки маси от бедните към по-богатите европейски страни и, за сметка на влошената сигурност, намали стойността на общия коефициент, получен от отнасянето на благополучието към сигурността. Непрекъснатото присъединяване на нови страни към ЕС още повече задълбочава въпроса за националната и културна идентичност. Освен това остава напълно открит въпросът въобще за интегрирането и в частност за капацитета на интегрирането на имигрантите и за средствата необходими за това. Техният

<sup>7</sup> Един от ярките примери е конкурса за еврокомисар с кандидатурата на Румяна Желева

лавинообразно нарастващ брой води до въпроса дали интегрирането им може да стане с отработените вече процеси от миналото за хомогенизиране и асимилиране. Оказа се че не, тъй като уважителният имигрантски повод – намиране на нископлатена и непривлекателна за коренното население на развитите държави работа от миналото, бе изместен от брутално заявеното желание – да се консумират социалните и икономически придобивки на тези държави. В буквален смисъл това означава, че гладният прескочи оградата и заяви претенциите си за участие в глобалното преразпределение на резултатите от икономическото развитие, аргументирайки се с нелесно доказуемия статут на бежанец.

Полша, Чехия и Унгария застанаха категорично срещу квотния принцип за приемането на мигранти на Съюза и предизвикаха разцепление в цялостната представа за европейска толерантност. Интересното е, че това стана в страни, които са от Централна Европа. Тоест, в страни, които имат достатъчно национално самочувствие базирано на историческата си вплетеност в западноевропейската ценностна система, независимо от доскорошната си принадлежност към социалистическия блок и Варшавския договор. Това са и страни, които за разлика от страните на Европа на 15-те, не са изпитали силен имиграционен натиск.

В същото време, с изключение на Чехия, имигранти от Полша, Унгария, Румъния, Гърция, Италия и Испания са основните вътрешноевропейски емигранти към Германия през последните 20 години.

За момента страните, в които има най-много имигранти, са: Германия – 12 млн., Обединеното Кралство – 8,5 млн., Франция – 7,8 млн. Имигрантската вълна от непродуктивни хора ще снижи силно брутния вътрешен продукт на ЕС и то на онези страни от нея, които претендират да са включени във високоскоростния модел на икономическото развитие. Ще влоши пропорцията между благополучието и сигурността им.

Едно от важните противоречия, което касае с особена сила и нашите региони, е това, че ниската производителност, спадащата трудова заетост и социалната неравностойност ще продължават да влошават икономическия им ръст поради недостатъчния иновационен капацитет, въпреки огромните средства отделени за обезпечаването му с човешки капитал и модерна инфраструктура.

Непрекъснатото присъединяване на нови страни-членки към Съюза води и до друго сериозно противоречие. В самото начало на присъединяването и в следващите поне пет години тези страни се нуждаят от мащабно финансиране от структурните фондове, за да могат да достигнат поне приблизително средните икономически показатели на Съюза. От друга страна същите тези страни трябва да отговорят на общото затягане на коланите и засилване на бюджетната дисциплина характерна и за Европейския съюз в периода на световната криза. Това проявява други допълнителни противоречия. Едното, между старите и новите страни-членки, които имат различен жизнен стандарт. По-развитите, макар и с по-високи икономически показатели в периода на криза търпят загуби във важни сектори като промишлеността и селското стопанство и изискват финансирането им от Структурните фондове, но не получават пълния размер на необходимите суми поради това, че новоприетите страни получават големи порции от тях за реализирането на кохезионната политика на Съюза и за укрепване на конкурентноспособността си. Ако това не се провеждаше, развитите страни биха се отдалечили твърде много и принципът за икономическо и социално сближаване би претърпял пълен провал. Регионите в новите страни-членки са със силно

деформирана структура – развит център и изоставаща периферия, което превръща големите градове в центрове на развитието и обрича на изостаналост по-малките населени места. Това налага специални действия за развитие на граничните райони, селата и икономически изостаналите региони, което в българския вариант е много трудно поради обезселяването им. Там, където е останало някакво население, то е с ниска степен на образование и висока възрастова принадлежност. Заетостта на такива човешки ресурси е свързана с производства с висока капиталоемкост и ниска ефективност.

За да бъдат правилно разбрани, така представените противоречия следва да се разглеждат през логиката на предначертаните цели, и с това как трябва да изглежда Европа в бъдеще. Отговаряйки на този въпрос еврокомисарката Данута Хюбнер формулира бъдещето на регионалната политика на Съюза. В речта си във Варшава на 17 октомври 2006 г. тя казва: *“Искаме динамична Европа, лидер в областта на науката и технологиите. Искаме произвеждаща Европа, където всеки да има работа, солидарна Европа, която се грижи за болните, възрастните и хората с увреждания, Европа, отдадена на справедливостта, отхвърлила всяка дискриминация, където всеки ще има равно право на труд и образование, Европа без замърсяване, загрижена за околната среда и участваща активно в решаването на големите световни въпроси, Европа, застъпваща се за споделените и защитавани от всички ценности.“*

Това, което се случва с Европа в момента, особено с неизвестната с бъдещето си мигрантска криза, е че една значителна част от изразените от Данута Хюбнер ценности са поставени под съмнение. На първо място призивът всеки да има работа ще бъде провален не защото такава няма да може да бъде осигурена, а защото кандидатите в трудоспособна възраст, които ще могат да работят, няма да съответстват на желаещите да го правят.

На второ място, отхвърлянето на дискриминацията, към която се призовава, ще бъде бламирано от отказа на вече надхвърлящата 10% от населението на развитите европейски страни имигрантска бройка. Правото на труд и образование няма да бъде използвано от преобладаващата част имигранти. Най-силно ще бъде засегнато изпълнението на последната част от призива на г-жа Хюбнер - Европа, застъпваща се за споделените и защитавани от всички ценности.

Силно застрашената цивилизационна и религиозна идентичност на ЕС през последните пет години е сериозна заплаха за бъдещето на културните и ценности, които и без това не бяха достигнали необходимата точка на приблизителна хомогенност.

На пръв поглед същността на понятието „ценност“ е доста неопределена и неясна. Изглежда като нещо, което борави със закони, правила, норми и може да бъде приложено към много процеси.

Под ‘ценности’ в случая разбираме: трайни вярвания, предпочитани личностно или групово, оформящи специфичен модел на поведение и влияещи върху избора, който правим между различни значения и цели.

Ярък пример за изключително вредна и водеща до значителни загуби идеологията е, че нашият народ е доброжелателен и доверчив. Големият скок на измамите и битовата престъпност в преходния период се дължи именно на това вярване. В преход, в който предприемчивостта бе ерозирана от хитростта, и достойнството бе силно конфронтирано от безпардонността едва ли може да се

съмняваме в необходимостта от търсене на прекъснатата далеч във времето традиция, свързана с доверието, публичната отчетност и отговорността.

Подмяната на индивидуалните отношения (където винаги ясно изпъква отговорността) с колективни (където тя е добре прикрита и разпределена до неузнаваемост) доведе до размиване на бдителността на обществения поглед, до влошаване на контролиращата функция на обществото и до заграбване на публичния капитал.

Съществуващите ценности имат подчертано национален и местен, но не и регионален характер и това трябва много ясно да се отчита при анализирането и класифицирането им. Например Австрия в своята Декларация за ценностите, включена в Закона за публичните услуги от 1999 г., посочва като водещи нови ценности *постигнатите резултати и управляваното изпълнение*, докато за Нова Зеландия и Обединеното кралство най-изтъквани са етичните ценности *безпристрастна широка интегративност, честност и уважение*. Нашето изследване констатира, че значението на повечето демократични ценности намалява от гледна точка на териториалната им активност от национално към местно ниво. Типичен пример в това отношение е изискването *служителите да не взимат решения на политическа основа*. Не е така за професионалните (*отчетност, отговорност*) и етичните (*избягване на конфликт на интереси*) ценности, които са относително статични и независещи от териториалния обхват.

Замяната на категоричността на индивидуалния подпис с необходимостта от институционалната (колективна) заверка – печат, е значим знак за неутвърждаването на личната отговорност като водеща в обществените и личните отношения. Именно с това неутвърждаване се поставя под съмнение ценностната система на цялото ни общество, доколкото *„ценностната система е съгласуван набор от етични ценности на дадено лице, организация или общество, които служат като стандарт за насочване на човешкото поведение във всички ситуации.“*<sup>8</sup> Неразпознаването на индивидуалните ценности възпрепятства напълно изграждането на обществената ценностна система. Именно това ни прави неразпознаеми в европейски план и е причината за компромисното отношение на старите и известна част от новите страни членки на ЕС.

Признаването на произхода и традициите в спазването на обществения ред е свързано с религиозния произход на личните и обществените норми за живеене и трансформирането им в светски до степен позволяваща или отхвърляща намесването на църквата в държавните работи (секуларизъм). Никак не е случайно, че световната ценностна система е разположена в координатността заключена между два основни фактора - *отношение към секуларизма и степента на изразяване на индивидуалните ценности*.

Между показателите на първия фактор на първо място е *важността на религията*, следван от *националната гордост, уважение към властта и институциите и, изразяването на мнение (независимо или подчинено) и отношението към развода*. Комбинацията и съотношението между тях се свързва с отношението към идеала общност.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Речник на думите в българския език.

<http://rechnik.info/%D1%86%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82>, отворен на 13.07.2017 г. в 12:22 ч.

<sup>9</sup> Welzel, Chrisian. A Human Development View on Value Change Trends (1981-2006), Power Point Presentation, слайд №3

Вторият фактор се гради на: *отношение към свободата, участие в създаването на петиции, отношение към хомосексуалността, възможността за самоуправление и самоконтрол и доверието към другите хора*. Комбинацията и съотношението между тях се свързва с отношението към идеала за индивидуалност.<sup>10</sup>

Ниската степен на секуларизъм съчетана с ярка индивидуалност подчертава значението на избора.

Високата степен на секуларизъм съчетана с ниска степен на индивидуалност подчертава значението на принудата.

Перспективата, която Уелзъл вижда в увеличаване на капацитета за действие, насочен към взимане на все повече независими решения, актуализирането на вътрешния им потенциал и към развитието на вътрешно изразяващите ги ценности са изразени в схемата по-долу.

В основата си ние приемаме тази ценностно-ресурсна класификация с една значителна корекция, насочена към сигурността. Отсъствието на тази компонента поставя под огромен риск съществуването и на трите посочени важни компонента на потенциала и превръща модела в рисков и нереалистичен от гледна точка на съвременния глобален свят.

Съществува нерешен все още дебат за това дали съществуват европейски ценности отделно от т.н. западни или универсални. Не е предмет на тази студия да се произнесе окончателно по този спор, но може да се каже, че повечето европейски ценности са като тези на американците или на публичния сектор в различни страни от света. И все пак съществуват различия в три посоки.

Европейските ценности са по-социални. Американците са по-подозрителни към държавата, профсъюзите, данъците и равенството. Като основна европейска ценност определена в Берлинската декларация се споменава *солидарността*. Европейските ценности са по-секуларни и либерални. Според европейската ценностна система, представляваща един по-детайлизиран модел от световната, основните параметри за сравнение са сферите на съществуване и действие на индивида и едновременно – сферите въздействащи върху него, а именно: *живот, семейство, работа, религия, политика и общество* и свързаните с тях агрегирани показатели – по-точно<sup>11</sup>:

**За фактора живот:** *здраве, щастие, задоволство от живота, равнище на контрол;*

**За фактора семейство:** *брак, деца, безусловна любов, роля на жената, пренос на ценности;*

**За фактора работа:** *важност на работата, качество на труда, задоволство от работата, работна среда, подчинение на по-старши;*

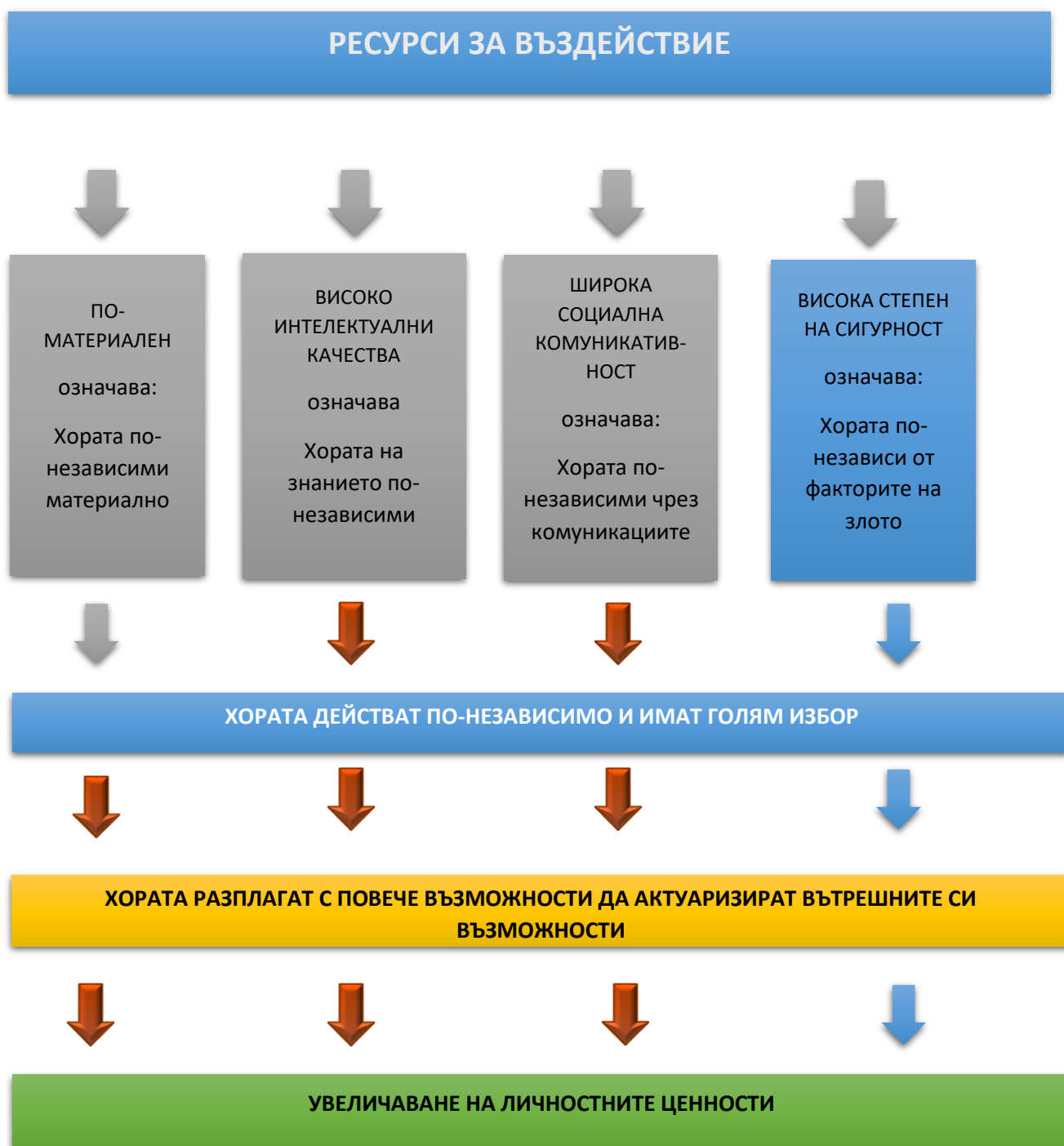
**За фактора религия:** *посещение на църковни служби, конфиденциалност в църквата, важност на Бога, традиционни вявания;*

**За фактора политиката:** *политически интерес, желание за участие в политически акции, ляво-дясно позициониране, пост-материализъм, подкрепа;*

<sup>10</sup> Пак там, слайд №4

<sup>11</sup> Atlas of European Values <http://www.europeanvaluesstudy.eu/evs/research/themes/society/>, достъпен на 06.03.2011г./21.50 ч.

**За фактора общество:** социални мрежи, доверие в другите, солидарност, толерантност, отвореност.



Прави силно впечатление относителността, несъизмеримостта и условността на приетите показателя. Значителна част от тях са количествено и качествено неопределими (щастие, толерантност, доверие в другите, отвореност). За друга част от показателите (щастие, безусловна любов, важност на Бога, доверие в другите) е валидна единствено оценката ДА/НЕ. От друга страна е важно, че това са исторически формирани се ценности на европейския континент, чиято значимост е разпознаваема и еднозначно възприемаемо измерима.

Относителността е свързана със състояние на духа по повод на материално зависими категории. Най-щастливи от начина си на живот са Холандците и Исландците, а най-нещастни – руснаците, украинците и българите. Същевременно албанците се самоопределят сред щастливите от живота си жители на Европа... Най-вероятно, причината за това е силната затвореност на албанската държава и общество, което ги лишава от широки възможности за сравнимост и определяне на реалната им позиция в световното развитие.

Движението за Нов публичен мениджмънт през последните десет години предизвика промени в разбирането на ценността на публичните услуги. Усъвършенстването им наложи преосмислянето на част от старите ценности и замяната им с нови. Тъй като услугите са потребителска дейност, те зависят от териториалните фактори на формирането си и от множество пазарни, политически и социални фактори и условия, превръщащи ги от общонационални в локални.

Изводите, които могат да се направят от написаното до тук, са:

1. Противоречията в регионалната политика на ЕС са обективно следствие от многообразието и сложността, съставляващи обединена Европа.
2. В основата им лежи съхраненото право на автономност на всяка от държавите-членки, въпреки значителната степен на интеграция и унификация.
3. Чрез тези противоречия Европейският съюз си запазва правото да експериментира в собствената си среда и да предлага за всеобщо следване най-доброто, което се е доказало в средата на отделните национални държави.
4. Институционализирането на дебата за противоречията в регионалната политика на ЕС (Съвет на регионите, Европейски парламент) е гаранция за активното им дебатиране и позитивно решаване.
5. Значимостта на противоречията отлага във времето, но същевременно и проверява приеманите действия.

## Литература:

Александър фон Щал. Драмата на обединена Европа.  
[http://members.tripod.com/konservativen\\_forum/ibei/articles/euro-zap.htm](http://members.tripod.com/konservativen_forum/ibei/articles/euro-zap.htm), отворен на 21.08.2011 г.

Договора за създаване на Европейската общност, подписан от държавите членки на общността в Рим на 26.03.1957 г.

Речник на думите в българския език.  
<http://technik.info/%D1%86%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82>, отворен на 13.07.2017 г. в 12:22 ч.

Atlas of European Values  
<http://www.europeanvaluesstudy.eu/evs/research/themes/society/>, достъпен на 06.03.2011г./21.50ч.

<http://straborn.blogspot.com/2009/02/subsidiarius.html>, отворен на 23.08.2011г. в 11.12ч.стр.1

Welzel, Chrisian. A Human Development View on Value Change Trends (1981-2006), Power Point Presentation