

# Neučinkovitosti upravnih sistemov v čezmejnem sodelovanju

UDK: 332.122:339.92

Breda Mulec

Urad Vlade RS za Slovence v zamejstvu in po svetu  
Fakulteta za evropske in državne študije  
breda.mulec@gov.si

## IZVLEČEK

Programi čezmejnega sodelovanja, ki so del evropskega teritorialnega sodelovanja (ETS) imajo za cilj integracijo obmejnih območij, vendar pa je dejanski učinek teh programov vprašljiv. Vzroki so v ekonomski neučinkovitosti evropskih institucij in evropske kohezijske politike, dodatno k temu pa nacionalni upravni sistemi za izvajanje teh programov vzpostavljajo vedno nove administrativne ovire in bremena, ki prispevajo k neučinkoviti porabi evropskih sredstev. Do katere točke so lahko ukrepi evropskih institucij in upravnih sistemov držav članic na področju izvajanja programov optimalno učinkoviti, lahko pokažejo instrumenti ekonomske analize.

*Ključne besede:* evropska kohezijska politika, instrumenti kohezijske politike, čezmejno sodelovanje, upravni sistemi, poraba evropskih sredstev, birokratsko obnašanje, tekma za rento

*JEL:* K23

## 1 Uvod

Osrednji del članka je namenjen (ne)učinkovitemu izvajanju programov čezmejnega sodelovanja v okviru Evropskega teritorialnega sodelovanja (ETS), kjer sodeluje tudi Slovenija. ETS je eden izmed ciljev Evropske kohezijske politike (EKP), ki ima za cilj integracijo obmejnih območij. Kot ugotavljajo nekateri upravičenci do teh sredstev, se vedno bolj uveljavljajo veliki in zahtevni projekti teh programov ter vedno večja birokracija. To še posebej občutijo manjše organizacije in društva, ki v kadrovske in organizacijskem pogledu niso kos profesionalnim agencijam, ki pripravljajo projekte, iščejo projektne partnerje in jih potem po zelo visoki ceni prodajajo projektnim nosilcem.

Ta neučinkovitost izhaja iz neustreznih nacionalnih upravnih sistemov, ki upravljajo programe čezmejnega sodelovanja. Kar izhaja tudi iz neučinkovitosti

kohezijske politike nasploh, ki so jo pokazali rezultati ekonomske analize. Tej trditvi pa je prilagojena tudi vsebina članka.

Cilj tega članka je najprej pokazati na neučinkovitost evropske kohezijske politike. Na začetku so predstavljeni instrumenti kohezijske politike in cilji financiranja, v te pa je umeščeno tudi čezmejno sodelovanje. V tretjem poglavju je opredeljena ekonomska neučinkovitost evropske kohezijske politike. Dokazovali bomo hipotezo, da je izvajanje evropskih skladov zelo zapleteno in zahteva veliko usklajevanja znotraj evropskega in nacionalnih upravnih sistemov, vse to pa pripomore k ekonomski neučinkovitosti EKP oz. neučinkoviti porabi evropskih sredstev.

Osrednji del članka predstavlja četrto poglavje o upravljanju programov čezmejnega sodelovanja v okviru cilja ETS, v katerih sodeluje tudi Slovenija. Predstavljeni bosta evropska raven upravljanja in nacionalna raven, da bi prikazali zapletenost upravnih sistemov, ki vplivajo na (ne)učinkovito porabo evropskih sredstev. Prav tako bodo v tem poglavju s pomočjo kazalnikov neučinkovitosti EKP, kot sta npr. kazalnika birokratskega in neracionalnega obnašanja ter zapletenih postopkov, ki so bili ponazorjeni v 3. poglavju, analizirani konkretni primeri neučinkovitosti slovenskega upravnega sistema pri izvajanju teh programov, ki vplivajo na porabo evropskih sredstev. Peto poglavje je namenjeno primerjavi ureditev v nekaterih drugih evropskih državah (Avstriji in Italiji). Članek se zaključuje z nekaterimi predlogi Evropske komisije o ETS, v katerega uvrščamo tudi čezmejno sodelovanje v novi finančni perspektivi 2014–2021, in s predlogi za večjo učinkovitost.

## 2 Instrumenti evropske kohezijske politike in ETS

Cilj evropske kohezijske politike EU (EKP) je razvoj regij oz. držav, ki so ekonomsko in socialno v slabšem položaju kot povprečje EU. EU uresničuje ta cilj s pomočjo strukturnih skladov in kohezijskega sklada. V finančnem obdobju 2007–2013 so to Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), Evropski socialni sklad (ESS) in Kohezijski sklad. Javne uprave v državah članicah EU s pomočjo instrumentov EKP izvajajo svojo pospeševalno funkcijo, ki spada poleg regulativne in servisne funkcije med temeljne funkcije uprave.

ESS je bil kot prvi izmed današnjih strukturnih skladov ustanovljen leta 1958. Njegova naloga je spodbujati nastanek skupnega trga s povečevanjem socialne kohezije, saj med državami članicami še vedno obstajajo razlike pri razdelitvi prihodka. Po Mraku (2004) se na ta način prepreči, da bi ljudje izgubili stik s trgom dela, ustvarjajo se nova in boljša delovna mesta, izboljšajo se možnosti posameznika, hkrati pa se ohranja konkurenčnost evropskega gospodarstva<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Kljub temu pa nekateri tuji avtorji opozarjajo na neučinkovitosti tega instrumenta. Po njihovem mnenju naj bi ESS prispeval h krepitvi človeških virov v manj razvitih regijah, kjer obstaja pomanjkanje ustrezno usposobljene delovne sile, ter s tem pomagal regijam razviti svoj prvobitni (endogen) potencial. Učinek je pogosto drugačen od zelenega, saj povzroči, da tisti, ki so uspešno zaključili usposabljanje, iščejo poslovne priložnosti v bolj razvitih regijah (po Cuadrado-Roura et al., 2004).

ESRR je bil ustanovljen leta 1975 kot odziv na neenakosti življenjskega standarda med posameznimi regijami znotraj EGS (Mrak et al., 2004, str. 38). Zaradi pomembnosti nastalih problemov je v njihovo reševanje posegla Evropska komisija, ki je prevzela vlogo pri reševanju nastalih nesorazmerij ter zagotavljanju solidarnosti. Zaradi pomanjkljivosti tega instrumenta je bilo izvedenih več reform ESRR, ki naj bi pomagale komisiji podrediti sredstva doseganju skupnih ciljev in ne ciljev posameznih držav članic (Halpin, 1996). Najmlajši izmed instrumentov pa je Kohezijski sklad, ustanovljen leta 1994<sup>2</sup>, ki zagotavlja finančna sredstva za izvajanje intervencij na področju okolja, obnovljivih virov energije in prometne infrastrukture vseevropskih omrežij. Pripomogel naj bi k približevanju držav članic in najmanj razvitih regij s pomočjo finančne udeležbe v operativnih programih, ki se izvajajo v okviru cilja »Konvergenca«<sup>3</sup>. Področja, ki jih kohezijski sklad podpira, so večinoma javne dobrine. S financiranjem javnih dobrin se vzpostavlja infrastruktura, ki je pogoj za vsestranski razvoj.<sup>4</sup>

Cilji financiranja s pomočjo navedenih instrumentov so določeni v splošni uredbi ES o Strukturnih skladih in Kohezijskem skladu<sup>5</sup>. V sedanjem finančnem obdobju je na voljo 308,041 mrd EUR kohezijskih sredstev za celotno EU, ki so razdeljena po treh ciljih: že omenjen cilj Konvergenca, kjer je na voljo kar 81,54 % vseh kohezijskih sredstev in je namenjen najmanj razvitim regijam<sup>6</sup>, cilj Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje, ki mu je namenjenih 15,95 % vseh kohezijskih sredstev<sup>7</sup>, ter cilj ETS, s skupno 2,52 % vseh kohezijskih sredstev (<http://www.mgrt.gov.si/>). V okviru cilja Evropsko teritorialno sodelovanje potekajo različne vrste sodelovanja: čezmejno sodelovanje<sup>8</sup>, ki bo predmet naše analize, transnacionalno sodelovanje<sup>9</sup>, medregionalno sodelovanje<sup>10</sup>

2 Glej uredbo Sveta (ES) št. 1164/94 z dne 16. maja 1994 o ustanovitvi kohezijskega sklada.

3 Uredba (ES) št. 1083/2006.

4 Pa vendar, kot opozarjajo nekateri avtorji, lahko vseevropska transportna omrežja poglobijo razvojne neenakosti med nerazvitimi in razvitimi regijami, saj omogočajo podjetjem v razvitejših regijah, da v večjem obsegu oskrbujejo s svojimi dobrinami oddaljene manj razvite regije, s čimer preprečujejo njihovo industrializacijo (Puga, 2001, str. 29).

5 Uredba (ES) št. 1083/2006.

6 Namenjen je tistim regijam, kjer bruto domači proizvod (BDP) na prebivalca merjeno v obdobju 2000–2002 ni presegal 75 % povprečja EU in kohezijskim državam: kjer države članice v obdobju 2001–2003 niso dosegle 90 % bruto nacionalnega dohodka EU. Predhodno pa je ta cilj namenjen tudi statistično prizadetim regijam in dotedanjam kohezijskim regijam, ki niso presegle 90 % BNP EU 25.

7 Ta cilj je namenjen regijam, ki so presegle 75 % BDP na prebivalca EU 25, merjeno v obdobju 2000–2002 in niso statistično prizadete regije.

8 Programi čezmejnega sodelovanja se izvajajo na manjših geografskih območjih. Obsegajo programe sodelovanja s sosednjimi državami in čezmejne IPA programe, v katerih sodelujejo tudi države kandidatke za vstop v EU (npr. Čezmejno sodelovanje Jadranska pobuda in sodelovanje s Hrvaško). Razpon vrednosti projektov je širok (od 50.000 EUR do 5 MIO EUR), primerni pa naj bi bili tudi za manjše organizacije.

9 Programi Evropskega transnacionalnega teritorialnega sodelovanja so nadaljevanje programov, ki so se v obdobju 2000–2006 izvajali pod skupnim imenom Interreg IIIb. Takšna programa sta bila npr. programa pobude skupnosti Interreg IIIb, program CADSES in program Območje Alp. Programi transnacionalnega sodelovanja pokrivajo veliko območje Evrope (območje Alp, Srednje Evrope, Jugovzhodne Evrope in Mediterana), kar omogoča partnerjem raznolike možnosti sodelovanja.

10 V okviru Evropskega medregionalnega sodelovanja gre za projekte s širšim partnerstvom iz več držav in večje vrednosti (od 1 mio do 3 mio EUR). Projekti, ki se izvajajo, so bolj strateške narave, zaradi svoje kompleksnosti pa zahtevajo še posebej usposobljene partnerje.

in mrežni programi, kot sta ESPON<sup>11</sup> in URBACT<sup>12</sup>. S ciljem ETS naj bi se okrepilo sodelovanje na različnih ravneh, deluje pa kot dopolnitev drugih dveh ciljev, saj so opravičene regije opravičene tudi z vidika ciljev Konvergenca ter Regionalna konkurenčnost in zaposlenost. Financira se iz ESRR. Sodelovanje se osredotoča na raziskovanje, razvoj, na znanju temelječo družbo, preprečevanje tveganj in integrirano upravljanje vod ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperate/cooperation/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/cooperation/index_en.cfm)).

Države članice so podrobneje opredelile ETS v operativnih programih, s pomočjo katerih naj bi se uresničevali lisbonski in götenburški cilji kot so rast, delovna mesta in trajnostni razvoj, operativni programi pa morajo biti skladni s nacionalnim strateškim referenčnim okvirom, ki opredeljuje generalno strategijo države članice.

### 3 Ekonomska (ne)učinkovitost evropske kohezijske politike

Namen tega poglavja je opozoriti na nekatere vidike ekonomske neučinkovitosti evropske kohezijske politike. Kasneje, v četrtem poglavju, bomo poskušali s pomočjo nekaterih kazalnikov ekonomske neučinkovitosti EKP, pokazati neučinkovitost tudi na njenem posamičnem segmentu, to je na področju izvajanja projektov čezmejnega sodelovanja, v katerem sodeluje tudi Slovenija.

Osnovno vprašanje je torej, ali so evropska finančna sredstva, ki so posamezni državi v določenem časovnem obdobju dodeljena, tudi ekonomsko učinkovito oz. racionalno porabljena. Ne sprašujemo se o učinkovitem črpanju, ki pomeni zgolj povrnitev sredstev za že izvedene projekte iz evropskega proračuna nazaj v državni proračun – in to na osnovi predhodno dodeljenih pravic porabe – ampak o tem, ali so bila ta sredstva racionalno in ekonomsko opravičeno tudi porabljena.

Hipoteza, ki jo v tem poglavju dokazujemo, je, da je izvajanje evropskih skladov zelo zapleteno in zahteva veliko usklajevanja znotraj evropskega in nacionalnih upravnih sistemov, vse to pa pripomore k ekonomski neučinkovitosti EKP oz. neučinkoviti porabi evropskih sredstev. Vprašanje je, ali ne bi bilo mogoče istih ciljev kohezijske politike doseči s prepustitvijo področja trgu. Večina ekonomskih študij in analiz namreč poroča o zanemarljivem vplivu strukturne politike na razvoj. Kohezijska politika ima negativen vpliv na rast BDP (-0,35 %), ali pa je njen vpliv minimalen (0,7 %) (Ederveen et al., 2003, str. 62).

Sklepamo, da je ekonomska neučinkovitost posledica kompleksnega načina financiranja in izvajanja kohezijske politike, ki ga določa zakonodaja EU. To se kaže tudi v ekonomski neučinkovitosti kompleksnih upravnih sistemov, ki jih morajo na osnovi zakonodaje EU vzpostaviti države članice EU za črpanje

<sup>11</sup> Evropsko omrežje za spremljanje prostorskega razvoja.

<sup>12</sup> Tematsko omrežje mest

evropskih sredstev.<sup>13</sup> Poleg tega morajo države izpolnjevati številne pogoje na področjih regionalizacije, politike zaposlovanja, državnega proračuna in drugih področjih, da bi lahko črpale evropska sredstva. Prav tako morajo države ustrezno usposobiti kadre in urediti razmerja med dejavniki v upravnem sistemu ter faze v postopku črpanja. Vse to povzroča visoke stroške<sup>14</sup>, krepí se birokracija in neracionalno obnašanje birokratov<sup>15</sup>. V takih pogojih pa ne morejo biti evropska finančna sredstva učinkovito porabljena, saj prihaja do absurdnih situacij, ko so deležni finančne podpore projekti tistih podjetij, ki niso konkurenčna in njihovi projekti ne sledijo potrebam trga ali javnemu interesu, se pa podjetja učinkoviteje soočajo z obsežno dokumentacijo in birokracijo. Če k temu dodamo še njihovo moč pri lobiranju, tako zadostijo formalnim pogojem za pridobitev finančnih sredstev, kar je neke vrste tekma za rente.

To lahko podkrepimo z analizami in študijami nekaterih tujih avtorjev<sup>16</sup>. Vpliv EU na ekonomsko neučinkovitost kohezijske politike v nacionalnih državah članicah se kaže na dveh ravneh. Prvi se kaže že v iracionalnem obnašanju evropskih birokratov, drugi pa v samih zahtevah evropske kohezijske zakonodaje. Brandt in Svendsen opozarjata na neučinkovit administrativni ustroj in birokratsko vodenje že v samih institucijah ES ter tako opozarjata na birokratsko obnašanje, ki vodi do neracionalnega izida za družbo (Brandt & Svendsen, 2006, tako tudi Niskanen, 1971, 1994, 2001; Mueller, D.C., 1989). Centralizacija moči v določenih institucijah ES omogoča, da so ekonomski dejavniki omejeni z institucijami, ki so ustanovljene za njihovo delovanje. Konkurenca med birokrati, ki vsak na svojem področju težijo k maksimiranju svojega proračuna, povzroča, da velik obseg sredstev ni porabljen racionalno in skladno z javnim interesom (Brandt & Svendsen, 2006, str. 332). Njune teze potrjujejo stališča Tullocka (1967) in Mc Kenzija (1981). Evropske politike niso učinkovite tudi zaradi prisotnosti »tekme za rente«. To je koncept, ki sta ga razvila Tullock in Kruegerjeva in se nanaša na pridobitev vladnih privilegijev. Posamezniki pridejo do finančnih sredstev na osnovi manipulacij ekonomskega okolja (Tullock, 2003, str. 5). Leibstein navaja problem monopola neučinkovitih podjetij, ki preživijo le, če so zaščitene z vladnimi privilegiji in niso pod pritiski konkurenčnega boja (Leibenstein, 1966). Prav tako podjetja, ki imajo monopol, investirajo sredstva v vzdrževanje ovir, ki drugim preprečujejo dostop (Tullock, 2003, str. 4). Privilegirani monopolisti zadržujejo privilegije s pomočjo podkupnin (Krueger, 1974). Res pa je, da prinaša ukinitve privilegijev dodatne stroške (Buchanan & Tullock, 1968).

<sup>13</sup> Države članice EU morajo torej vzpostaviti ustrezne strukture za črpanje evropskih sredstev, nihče pa se ne sprašuje tudi o vzpostavitvi sistema, ki bi pripomogel k njihovi racionalni porabi.

<sup>14</sup> Visoki stroški so kazalnik ekonomske neučinkovitosti. Višji so, manjši je delež pridobljenih koristi in večja je neučinkovitost.

<sup>15</sup> Iracionalno obnašanje birokratov se npr. kaže v pretiranih administrativnih kontrolah opravičenih stroškov, ne pa vsebinske in ekonomske upravičenosti posameznega projekta.

<sup>16</sup> Do podobnih ugotovitev je mogoče priti na osnovi različnih pogovorov z udeleženci v procesu in javnih debat.

Zapleten in birokratski je tudi celoten postopek pridobivanja kohezijskih sredstev, s katerim lahko upravičenci zaprosijo za evropska sredstva in ki temelji na velikem številu vmesnih faz. Obsežna evropska zakonodaja vzpostavlja birokratske strukture (tako tudi Bollen, 1997). Resne težave pri postavljanju učinkovitih administrativnih struktur – upravnih sistemov – imajo še vedno stare države članice, toliko bolj pa imajo pri tem resne težave tudi nove države članice<sup>17</sup> (Ederveen et al., 2003, str. 15). Postavitev takšnih struktur povzroča velike stroške (Nahuis & Mooij, 2001, str. 374), kar močno vpliva na neučinkovitost kohezijske politike. Da se preprečijo zlorabe evropskega denarja, je namreč EU določila kompleksna pravila nadzora. Procesi so zato togi in ne spodbujajo nujno razvojno naravnanih projektov, temveč predvsem tekmo za rente, v kolikor posamezni subjekti izpolnjujejo pogoje za prijavo (več o tem tudi Garcia-Milà & McGuire, 2001; Boldrin & Canova, 2001). Učinkovitost delovanja ES po različnih področjih so Alesina, Angeloni in Schuknecht (2002) presojali z vidika osnovnega namena njene ustanovitve in ugotovili, da je na nekaterih področjih preveč dejavna. Tudi kohezijska politika vsaj deloma nasprotuje osnovnemu namenu ustanovitve ES, saj promovira evropska integracija konkurenčnost in učinkovitost s prostim pretokom blaga, storitev, ljudi in kapitala, medtem ko kohezijska politika ES temelji na prepričanju, da mora biti delovna sila nemobilna in mora ostati na območjih, ki prejemajo kohezijska sredstva (tako tudi Boldrin & Canova, 2001; Ederveen et al., str. 12).

#### **4 Čezmejni vidiki ETS s poudarkom na slovenski izkušnji pri upravljanju**

V tem poglavju bomo predstavili upravljanje posameznega segmenta EKP, to je tistih programov čezmejnega sodelovanja v okviru ETS, v katerih sodeluje Slovenija<sup>18</sup>. Prikaz bo služil lažjemu razumevanju zapletenih struktur upravljanja – upravnih sistemov, ki lahko vplivajo na neučinkovito porabo evropskih sredstev, ta pa je na konkretnih primerih predstavljena v podpoglavju 4.3.

##### **4.1 Evropska ureditev upravljanja**

Evropska zakonodaja določa večfazni postopek pridobivanja oziroma črpanja evropskih sredstev. Države članice se najprej pogajajo o obsegu finančnih sredstev, ki naj jim pripada za izvajanje projektov v finančnem in programskem obdobju. V fazi programiranja pripravi Evropska komisija predloge evropske zakonodaje (splošne in posebne uredbe o kohezijskem in strukturnih skladih) ter referenčni okvir skupnosti (npr. Strateške smernice skupnosti na področju čezmejnega sodelovanja). Države članice na tej osnovi pripravijo svoje nacionalne strateške referenčne okvire in programske dokumente (operativne programe), ki jih odobri Evropska komisija. Ti dokumenti so podlaga za izvajanje projektov čezmejnega sodelovanja.

<sup>17</sup> V tem kontekstu se presoja vprašanje, ali niso stroški večji od pridobljenih koristi.

<sup>18</sup> Slovenija ima v sedanjem finančnem in programskem obdobju za 13 programov, ki se izvajajo znotraj cilja ETS, na voljo 104 milijonov EUR.

Pridobljene pravice pa pogosto niso učinkovito porabljene zaradi zapletenega sistema upravljanja, finančnega poslovanja in nadzora v fazi izvajanja projektov, ki se na tej osnovi vzpostavi na čezmejni in nacionalni ravni ter je ponazorjen v nadaljevanju. Programi čezmejnega sodelovanja se izvajajo s podporo skupnih organov upravljanja<sup>19</sup>, skupnih tehničnih sekretariatov<sup>20</sup> in nacionalnih organov v programih čezmejnega sodelovanja<sup>21</sup>. V procesu izvajanja sodelujeta tudi skupni organ za potrjevanje, ki je odgovoren zlasti za potrditev, da je izkaz o izdatkih točen in ustrezen za posredovanje zahtevka Evropski komisiji<sup>22</sup> ter skupni revizijski organ, ki zagotavlja izvajanje revizij tako, da se preveri učinkovitost sistema upravljanja in nadzora operativnega programa. Nacionalni in skupni nadzorni odbori obravnavajo in potrjujejo vloge, prispele na osnovi javnih razpisov. Pred odločanjem nadzornega odbora ocenjujejo vloge ocenjevalci znotraj posameznih vladnih resorjev in zunanji ocenjevalci. Skupni nadzorni odbori so sestavljeni iz predstavnikov sodelujočih držav posameznega operativnega programa in predstavnika Evropske komisije. Nadzor nad izvajanjem programov izvaja Evropska komisija. V primeru odkritih nepravilnosti lahko izvede finančni popravek EK oziroma sankcijo državi članici skladno z 99. členom Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006, ki določa preklic celotnemu prispevku ali del prispevka Skupnosti operativnemu programu ob morebitni ugotovitvi sistemske ali posamezne nepravilnosti pri izvajanju projektov.

## **4.2 Slovenski upravni sistem**

Če to ponazorimo na programih čezmejnega sodelovanja s Slovenijo, konkretno to pomeni, da je na primer v operativnem programu čezmejnega sodelovanja Italija – Slovenija 2007–2013 skupni organ upravljanja Avtonomna dežela Furlanija – Julijska krajina in sicer Deželna direkcija za kulturo, šport in evropske integracije. Slovensko info točko, ki jo gosti Regionalna pisarna Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo v Štanjelu, podpira organ upravljanja pri širjenju informacij o stopnjah izvajanja programa na slovenskem ozemlju. Osebe Info točke tesno sodeluje s skupnim tehničnim sekretariatom pri izvrševanju svojih nalog ([http://www.italo.eu/temeljni\\_dokumenti/programski\\_dokumenti/](http://www.italo.eu/temeljni_dokumenti/programski_dokumenti/)). Posebne organizacijske enote na Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo so organi upravljanja v treh čezmejnih programih s sosednjimi državami Avstrijo, Hrvaško in Madžarsko. Posebna organizacijska enota na Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo izvaja finančno kontrolo projektov, v okviru katere se opravi administrativna kontrola in kontrola na kraju samem. Kontrola zajemata preverjanje skladnosti projektnih aktivnosti in izdatkov s pravno podlago. Preverjanje naj bi

<sup>19</sup> Organ upravljanja je odgovoren za upravljanje in izvajanje operativnega programa, zlasti pa zagotavlja, da so projekti izbrani za financiranje v skladu z merili, ki veljajo za operativni program, in da za celotno obdobje izvajanja spoštujejo ustrezna pravila Skupnosti in nacionalna pravila.

<sup>20</sup> Skupni tehnični sekretariat pomaga enotnemu organu upravljanja, enotnemu revizijskemu organu in nadzornemu odboru pri opravljanju njihovih nalog.

<sup>21</sup> Ti izvajajo na nacionalni ravni naloge upravljanja, revizije in finančne kontrole ter nadzora.

<sup>22</sup> Prvostopenjsko kontrolo pa izvajajo nacionalni kontrolorji.



zagotovilo, da so zahtevki za izplačilo pravilni, da ne prihaja do dvojnega financiranja in da so skladni s pravili Skupnosti ter nacionalnimi pravili. Skupni tehnični sekretariati so sestavljeni iz predstavnikov Slovenije in v primeru programov čezmejnega sodelovanja s Hrvaško in Madžarsko, tudi njihovih predstavnikov. V procesu izvajanja sodelujeta tudi Organ za potrjevanje – Slovenski regionalni sklad in revizijski organ (Ministrstvo za finance oziroma Urad za nadzor proračuna) ter že omenjeni nacionalni in skupni nadzorni odbori, ki potrjujejo vloge.

Posamezne faze pridobivanja evropskih sredstev zahtevajo od upravičencev do sredstev vrsto dejanj. Slovenija ima svojevrsten upravni sistem z zahtevami, ki celo presegajo evropske, saj je učinkovito porabo evropskih sredstev onemogočila z zapletenejšimi postopki še posebej v fazah poročanja in potrjevanja zahtevkov (več o tem v pod poglavju 4.3).

### 4.3 Konkretni primeri neučinkovitosti – slovenska izkušnja

Vpliv upravnih sistemov na porabo evropskih sredstev v okviru programov čezmejnega sodelovanja bomo na slovenskem primeru ponazorili s pomočjo kazalnikov neučinkovitosti EKP, ki so bili predstavljeni v 3. poglavju, pri čemer bomo izpostavili kazalnik birokratskega in neracionalnega obnašanja ter zapletenih postopkov, ki povzročajo stroške v procesu.

Upravičenci do finančnih sredstev opozarjajo na preveč zapletene postopke in zavlačevanje pri izvajanju programov, kar kaže na to, da ima Slovenija vzpostavljen kompleksen in zapleten sistem za črpanje evropskih skladov<sup>23</sup>. Menijo, da tak sistem povzroča velike stroške, kar močno vpliva na ekonomsko (ne)učinkovitost in (ne)racionalno ter (ne)razvojno usmerjeno porabo sredstev. To se kaže v finančni in kadrovske nezmoglosti manjših institucij in organizacij, da sodelujejo pri velikih projektih, ki posegajo na preširoka upravičena območja in se izvajajo v zbirokratiziranih procesih. Pri izvajanju operativnih programov nastajajo velike zamude. Delovanje nadzornih odborov je neučinkovito in prepočasno, saj sta potrebni za odobritev vloge skoraj dve leti. Pri nekaterih programih čezmejnega sodelovanja so bili javni razpisi za izvajanje projektov šele potrjeni, in to kljub temu, da naj bi se trenutno programsko obdobje zaključilo leta 2013. Zamude so prispevale k temu, da nekatere pobude, ki bi bile zaradi enostavnejših postopkov še posebej zanimive za majhne subjekte, niso bile realizirane (npr. javni razpis za majhne projekte). Zamude nastajajo tudi pri potrjevanju stroškov (namesto treh mesecev traja potrjevanje tudi po leto dni ali več). Kadrovska usposobljenost administrativnega ustroja ni zadostna, načrtovane dodatne zaposlitve v kontrolnih in drugih enotah v organu upravljanja pa po mnenju upravičencev ne bodo prispevale k učinkovitejšim postopkom porabe sredstev. Vsak od zaposlenih mora opravičiti svojo delovno mesto in naloge, ki so mu dodeljene. Tako neracionalno birokratsko

<sup>23</sup> Na te neučinkovitosti so opozorili na posvetu na temo »Program evropskega teritorialnega sodelovanja – Slovenija in sosednje države: razlike v poročanju na konkretnih primerih«, ki je potekal 9. junija 2012, v Državnem svetu. <http://www.uszs.gov.si/>.



obnašanje ne bo vzpostavilo vzorčnega pregleda zahtevkov na osnovi analize tveganja in prispevalo k spreminjanju funkcije kontrole, ki naj v okviru celotnega upravnega sistema deluje tudi kot svetovalno telo za racionalnejšo porabo sredstev na svojem teritoriju.

Določene neučinkovitosti so sistemske narave. Tako so npr. evropska pravila glede izvajanja kohezijske politike kompleksna in obsegajo različne faze: programiranje, uvajanje, nadzor, finančno upravljanje in podobno, nacionalna pravila pa pogosto ne sledijo zgolj zahtevam evropske zakonodaje, ampak vsebujejo dodatne zahteve. Postopki potrjevanja poročil so dolgotrajni in izhajajo iz neenotnih pravil na slovenski strani in v sosednji državi. Prav tako zahteva slovenska stran veliko bolj obsežno pripravo poročil, kar zahteva dodatno birokracijo. Obsežna navodila povzročajo med udeleženci zmedo ter zmanjšujejo preglednost in odgovornost posameznih dejavnikov. Kontrole se podvajajo in uvajajo se nove zahteve, temu pa težko sledijo tudi partnerji v tujini. Enostavnejša in enotna pravila bi po mnenju upravičencev do sredstev lahko prispevala k učinkovitejši porabi sredstev. Večja pozornost bi morala biti na prenosu dobrih praks, s katerimi bi lahko izboljšali črpanje evropskih sredstev. V ta namen je nastal čezmejni projekt, ki naj bi ustanovil mrežo dejavnikov na področju državne in lokalne samouprave, ki sodelujejo v čezmejnem povezovanju. Posebni informacijski center pa bi omogočil dostop do informacij, kdo je vključen v čezmejne procese, pod kakšnimi pogoji, kakšni so pogoji za morebitno vključitev v projekte in podobno ter bi obsegal Slovenijo in sosednje države. Slovenija k projektu do sedaj še ni pristopila (več o tem tudi Setnikar Cankar & Petkovšek, 2012). Dodali bi še, da je slovenski upravni sistem ekonomsko neučinkovit zaradi prepletenosti različnih ravni, ki sodelujejo v čezmejnih procesih, saj Slovenija ni izvedla regionalizacije in v čezmejnih stikih nastopa kot celota, torej kot država. Javni uslužbenci, ki imajo specifična znanja v konkretnih projektih, zaradi strogih pravil v nacionalni zakonodaji o njihovem financiranju ne morejo sodelovati (prav tam).

## **5 Primerjalna ureditev v Avstriji in Italiji**

Tako kot Slovenija imajo tudi druge države članice programske dokumente za čezmejno sodelovanje, ki jih določa evropska zakonodaja. Italijanski Nacionalni strateški referenčni okvir, ki je podlaga priprave operativnih programov čezmejnega sodelovanja, za razliko od slovenskega Nacionalnega strateškega referenčnega okvira, daje prednost teritorialnemu sodelovanju, ki se osredotoča na vse posebne prioritete programa, kot so npr. izboljšanje in razvoj človeških virov; promocija, razvoj in razširjanje raziskav in inovacij za dvig konkurenčnosti; energija in okolje; konkurenčnost poslovnih sistemov in zaposlovanje; mednarodna dostopnost in privabljanje tujih investicij in sredstev ter podobno<sup>24</sup> ([http://www.italaslo.eu/temeljni\\_dokumenti/programski\\_dokumenti/](http://www.italaslo.eu/temeljni_dokumenti/programski_dokumenti/)). Italija ima v okviru cilja ETS v sedanjem finančnem

<sup>24</sup> Slovenski Nacionalni referenčni okvir opredeljuje teritorialno sodelovanje le kot del prioritete Povezovanje ukrepov za doseganje trajnostnega razvoja.

in programskem obdobju na voljo 85 milijonov EUR, ki se izvajajo v sedmih programih čezmejnega sodelovanja (Italija – Francija (Alcotra), Italija – Francija (Maritime), Italija – Švica, Italija – Avstrija, Italija – Grčija, Italija – Malta in Italija – Slovenija; v štirih programih transnacionalnega sodelovanja in štirih programih medregionalnega sodelovanja ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/country2009/it\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/country2009/it_en.pdf)). Tudi Avstrija sodeluje v sedmih programih čezmejnega sodelovanja z Nemčijo, Švico in Liechtensteinom in Bavarsko, Češko Republiko, Slovaško, Madžarsko, Italijo in Slovenijo, v treh programih transnacionalnega sodelovanja (Jugovzhodna, Vzhodna in Centralna Evropa) in štirih programih medregionalnega sodelovanja (npr. URBACT II in ESPON). Skupaj ima za cilj ETS na voljo 257 milijonov EUR. ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/country2009/at\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/country2009/at_en.pdf)). Prav tako imata tako Italija, kot Avstrija organizacijsko strukturo upravljanja s programi, primerljivo s preostalimi državami članicami EU. Tako je npr. organ upravljanja operativnih programov čezmejnega sodelovanja Italije s Slovenijo Direkcija za kulturo, šport in evropske integracije Avtonomne dežele Furlanije – Julijske krajine (FJK). Za razliko od slovenske rešitve, ki ne pozna pokrajin, je direkcija decentralizirana enota, odgovorna Ministrstvu za gospodarstvo in razvoj v Rimu. V deželno strukturo FJK je organizacijsko umeščena tudi kontrolna enota t.i. Glavna direkcija za načrtovanje, ekonomske in finančne vire. Tako kot v Sloveniji se tudi v Italiji udeleženci pri izvajanju projektov srečujejo z zapletenimi birokratskimi strukturami in neracionalnim birokratskim obnašanjem, ki sta temeljna kazalnika neučinkovite porabe sredstev, kar kaže na vpliv evropske ureditve. Kljub temu pa sta, kot poročajo udeleženci v procesih, ki poznajo slovenski in italijanski upravni sistem, ta kazalnika nekoliko manj prisotna v italijanskem upravnem sistemu. Kot poročajo, si birokrati poskušajo bolj poenostaviti življenje, kontrole so nekoliko enostavnejše, saj se ne spuščajo v prevelike podrobnosti in ne iščejo stvari, ki jih ni, ampak dajejo pozornost bistvenim stvarim ter ne izgubljajo časa s tehničnimi vprašanji<sup>25</sup>. Ne glede na zapleteni upravni sistem v Avstriji, udeleženci v procesih poročajo o manjši stopnji neracionalnega obnašanja, večji fleksibilnosti upravnega sistema, manjših zamudah pri potrjevanju projektov, poročanju in o prožnejših kontrolah.

## 6 ETS v novi finančni perspektivi 2014–2020

Evropska komisija je pričelaz izvajanjem aktivnosti za novo finančno perspektivo 2014–2020. V pripravi so nova zakonodaja in programski dokumenti. Sredstva, namenjena teritorialnemu sodelovanju, v katerega se uvršča tudi čezmejno sodelovanje, se bodo povečala. Okoli 11 % vseh finančnih sredstev bo tudi v novi finančni perspektivi namenjenih ETS. Poseben poudarek bo na poenostavitvah izvajanja evropskih projektov, večanju absorpcijskih sposobnosti in učinkovitosti v javni upravi, ki sta v novi finančni perspektivi temeljna cilja. Po mnenju Evropske komisije sta bistveni tudi večja administrativna sposobnost

<sup>25</sup> Tako npr. slovenska stran ponovno preverja zaklenjene časovnice v Excelu, ki se kalkulirajo same, s kalkulatorjem in podobno.

in zmanjševanje administrativnih ovir nasploh. Teritorialno sodelovanje naj bi povečali s poenostavljenim upravljanjem programov, saj bosta združena organ upravljanja in organ potrjevanja projektov. Financiranje projektov naj bi bilo bolj učinkovito tudi s pomočjo načela koncentracije, ki bo omogočilo financiranje največ štirih tematskih sklopov. Dodatno nagrajeni pa naj bi bili tudi v tej finančni perspektivi uspešno izvedeni projekti (več o tem v predlogih Evropske komisije (<http://www.eu-skladi.si/ostalo/download/prezentacije-prihodnost-ekp/view?searchterm=prihodnost>)).

## **7 Zaključek**

Na osnovi študij in analiz o učinkovitosti EKP, ki so jo izvedli nekateri tuji avtorji, ter celovite presoje konkretnih primerov neučinkovitosti slovenskega upravnega sistema ugotovimo naslednje:

- evropska sredstva za izvajanje projektov čezmejnega sodelovanja niso dovolj učinkovito porabljena, kar pomeni, da bistveno ne doprinašajo k dvigu BDP in trajnostnemu razvoju;
- poraba sredstev je pogojena z neučinkovitim delovanjem evropskih institucij ter nacionalnih upravnih sistemov, ki upravljajo s programi ETS. Izvajanje teh programov je zapleteno, in zahteva veliko usklajevanja znotraj evropskega in nacionalnih upravnih sistemov; do teh zaključkov smo prišli upoštevajoč naslednje glavne kazalnike neučinkovitosti: birokracijo in neracionalno obnašanje birokratov. Na primeru slovenske izkušnje lahko zaključimo, da je ekonomska neučinkovitost najprej posledica kompleksnega načina financiranja in izvajanja kohezijske politike, ki ju določa zakonodaja EU. Države članice morajo namreč vzpostaviti kompleksne upravne sisteme za izvajanje teh programov. Analizirali smo slovenski upravni sistem in ugotovili visoko stopnjo birokracije in neracionalnega obnašanja birokratov. Na osnovi študij o neučinkovitosti EKP, ki jih omenjamo v tretjem poglavju, smo sklepali, da v takih pogojih ne morejo biti evropska finančna sredstva učinkovito porabljena (tudi če bi bila učinkovito počrpana), saj lahko zaradi omenjenih dveh kazalnikov prihaja do financiranja projektov tistih podjetij, ki niso konkurenčna, njihovi projekti pa nujno ne sledijo potrebam trga ali javnemu interesu, se pa podjetja učinkoviteje soočajo z obsežno dokumentacijo in birokracijo. To pa lahko pomeni le tekmo za rento, ne pa za razvojne projekte. Oba kazalnika smo zasledili tudi v avstrijskem in italijanskem upravnem sistemu, vendar na osnovi pogovorov z deležniki v procesu v nekoliko manjši obliki, kar kaže na to, da je slovenski upravni sistem pogojen tudi s togo javno upravo;
- glede na to, da se sedanja finančna perspektiva zaključuje in so se že pričele priprave na novo finančno perspektivo 2014–2021, v okviru katere bi naj bi bil za izvajanje cilja ETS namenjen celo večji obseg finančnih sredstev, so nujne poenostavitve postopkov znotraj slovenskega upravnega sistema za izvajanje čezmejnih programov.

K poenostavitvam pa se mora pristopiti sistemsko. Pozornost naj bo dana le tistim projektom, ki jih trg ne more zagotoviti dovolj učinkovito. Upravljanje in izvajanje čezmejnih programov v okviru ETS naj obsega le tiste faze v postopku, ki so nujno potrebne in ne ustvarjajo administrativnih ovir in bremen. Predvsem pa je pomembno ustrezno pristopiti k odpravljanju birokratskega neracionalnega obnašanja, kar vključuje tudi izobraževanje, saj je problem v »ljudeh-birokratih«;

- pod koordinacijo ministrstva, pristojnega za javno upravo, se mora dosledneje izvajati analiza oziroma nadzor nad učinki novih ukrepov in predpisov v okviru vladnih naporov za boljšo regulacijo. Kot smo ugotovili, pa se v slovenskem upravnem sistemu ustvarjajo vedno nova pravila in ukrepi, ki celo presegajo zahteve evropske zakonodaje o kohezijski politiki.

*Dr. Breda Mulec je magistrirala na Fakulteti za politične znanosti, pravo in javno administracijo Univerze v Atenah (2001) in na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru (2002). Doktorirala je na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani iz ekonomske analize. Kot vodja sektorja za pravne zadeve in kohezijsko politiko na Ministrstvu za okolje in prostor se je ukvarjala s področjem evropske kohezijske politike. Danes pa na Ministrstvu za kmetijstvo in okolje vodi Sektor za investicije v okolje. Sodeluje s Fakulteto državnih in evropskih študij v Kranju na področjih javnih služb in upravnih sistemov. Pri svojem raziskovalnem delu daje velik poudarek ekonomski analizi prava.*

## Literatura in viri

- Alesina, A., Angeloni, I., & Schuknecht, L. (2002). What does European Union do? *Annual Meeting of the Public Choice Society* in Belgrate. Italy.
- Bollen, F. (1997). Cohesion Policy in an Ever larger Union. *EIPASCOPE*, 1997(3), 1–5.
- Boldrin, M., & Canova, F. (2001). Inequality and Convergence in Europe's Regions: Reconsidering European regional policies. *Economic Policy: A European Forum*, 16(32), 205–245.
- Brandt, U. S., & Svendsen, G. T. (2006). Bureaucrats at Sea: A Budget Catch Model. *Journal of European Public Policy* (JEPP), 13(3), 329–340.
- Buchanan, J. & Tullock, G. (1968). The Dead Hand of Monopoly. *Antitrust Law and Economics Review*, (1), 85–96.
- Carlton, D.W., & Perloff, J. M. (1989). *Modern Industrial Organization*. London: Little, Brown Higher Education, Glenview, Zillion.
- Cuadrado-Roura, J. R. et al. (2004). Economic and Social Cohesion in the EU: a Critical Approach, *44th European Congress of the Regional Science Association*, Portugal, 25–29. Pridobljeno 2. 1. 2013, s <http://www.ersa.org/ersaconfs/ersa04/PDF/657.pdf>.
- Ederveen, S., Gorter, J., Ruud, M., & Nahuis, R. (2003). *Funds and Games: The Economics of European Cohesion Policy*. ENEPRI, Occasional paper No. 3. Pridobljeno 1. 9. 2012, s <http://www.enepri.org>
- Evropska kohezijska politika. Pridobljeno 2. 1. 2013, s <http://www.mgrt.gov.si/>
- European Territorial Co-operation – EU Regional Policy, Pridobljeno 2. 1. 2013, s [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperate/cooperation/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/cooperation/index_en.cfm)
- European Cohesion Policy in Austria – Europa. Pridobljeno 2. 1. 2013, s [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/country2009/at\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/country2009/at_en.pdf)
- Evropsko teritorialno sodelovanje SLO – ITA. Pridobljeno 2. 1. 2013, s [http://www.italaslo.eu/temeljni\\_dokumenti/programski\\_dokumenti/](http://www.italaslo.eu/temeljni_dokumenti/programski_dokumenti/)
- Garcia-Milà, T., & McGuire, T. J. (2001). Do Interregional Transfers Improve the Economic Performance of Poor Regions? The Case of Spain, *International Tax and Public Finance*, 8(3), 281–295.
- Halpin, Cormac: Structural Funds: Success or Failure? (1996). Pridobljeno 1. 1 2013, s <http://www.tcd.ie/Economics/SER/archive/1996/CORMAC.HTM>.
- Krueger, A. (1974). The Political Economy of the Rent seeking society. *American Economic Review*, 64(3), 291–303. Reprinted 1993 in C. K. Rowley (ur.), *Public Choice Theory* Vol. II. Brookfield VT: Edward Elgar.
- Leibenstein, H. (1966). Allocative Efficiency and X-efficiency. *American Economic Review*, 56(3), 392–425.
- McKenzie, R., & Tullock, G. (1981). *The New World of Economics: Explorations into the Human Experience*. Homewood Ill.: R.D. Irwin.
- Mueller, D. C. (1989). *Public Choice II*. Cambridge: Cambridge University Press
- Nahuis, R. & de Mooij, R. (2001). Cohesion Policy in the EU: Going Beyond Fiscal Transfers? *De Economist*, 149(3), 365–376.
- Mrak, M., Mrak, M. & Rant, V. (2004). *Kohezijska politika Evropske unije*. Ljubljana: samozaložba.
- Nicholson, W. (1992). *Microeconomic Theory: Basic Principles and Extensions*. New York: The Dryden Press.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. New York: Aldine-Atherton.

- Niskanen, W. A. (1994). *Bureaucracy and Public Economics*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Niskanen, W. A. (2001). Bureaucracy. In F. William, W. F. Shughart II & L. Razzolini (ur.), *The Elgar Companion to Public Choice* (str. 258–70), Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Tullock, G. (1967). The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft. *Western Economic Journal*, 5(3), 224–232.
- Prezentacije o Prihodnosti EKP – Ljubljana, junij 2012. Pridobljeno 12. 9. 2012, s <http://www.eu-skladi.si/ostalo/download/prezentacije-prihodnost-ekp/view?searchterm=prihodnost>.
- Posvet Program evropskega teritorialnega sodelovanja –Slovenija in sosednje države: razlike v poročanju na konkretnih primerih. Pridobljeno 5. 9. 2012, s <http://www.uszs.gov.si>.
- Setnikar Cankar, S., & Petkovšek, V. (2012). How can E-Government Information Centre Improve Cross-Border Cooperation? *Proceedings of the 12th European Conference on eGovernment*, 14–15 June 2012, Barcelona.
- Tullock, G (2003). The Origin Rent-Seeking Concept. *International Journal of Bussiness and Economics*, 2(1), 1–8.
- Puga, D. (2001). *European Regional Policies in Light of Recent Location Theories*, Discussion Paper 2767. Pridobljeno 2. 1. 2013, s <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03778.pdf>
- UREDBA SVETA (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999; Uradni list EU, l 210/25.

## SUMMARY

# **INEFFICIENT ADMINISTRATIVE SYSTEMS IN CROSS-BORDER COOPERATION**

*Keywords: European Union Cohesion Policy, instrument of cohesion policy, cross-border cooperation, administrative systems, efficient use of European funds, bureaucratic and irrational behaviour, rent-seeking*

The central part of this article refers to the (in)effective implementation of cross-border cooperation programmes in the framework of the European Territorial Cooperation (ETC), in which Slovenia also participates. The ETC is one of the objectives of the European Union Cohesion Policy, which aims at the integration of border areas. Some beneficiaries of these funds are complaining that the trend is oriented towards increasingly large and complex projects of such programmes and a growing bureaucracy. This is a particularly issue of small organizations and societies, which are in personnel and organizational respect unable to cope with the professional agencies. The professional agencies are preparing projects, looking for project partners and then, at a very high price, sell them to the project holders.

These inefficiencies arise from the inadequate national administrative systems that manage the CBC programmes. These inefficiencies also derive from the ineffectiveness of the European Union Cohesion Policy in general, as the results of the economic analysis show.

Our hypothesis is that »the implementation of EU funds is complex and requires a lot of coordination within the European and national regulatory systems, which contribute to economic inefficiency of the European Union Cohesion Policy or the inefficient spending of EU funds«.

This article refers to the European level of governance and the national level, in order to show the complexity of the administrative systems that affect the (in)efficient use of European funds. Specific examples of inefficiency are presented with reference to the Slovenian administrative system in the implementation of these programmes, which affect the use of European funds. The examples are analysed with the help of indicators of the European Union Cohesion Policy inefficiency, such as the indicator of irrational bureaucratic behaviour and complex procedures.

The main objective of European Union Cohesion Policy is the development of regions or countries that are economically and socially disadvantaged compared to the EU average. The EU exercises this objective through the Structural Funds and the Cohesion Fund. In the financial period 2007–2013, the structural funds and the cohesion fund are the European Regional Development Fund (ERDF), European Social Fund (ESF) and the Cohesion Fund. Public administrations in the EU Member States with the help of the



instruments of the European Union Cohesion Policy perform their accelerating function, which is in addition to the regulatory and service functions, the fundamental one.

The basic question is therefore, whether the European funds, allocated to the respective country in a certain period of time have been efficiently or rationally used. The effective absorption of funds, which means only the reimbursement of funds for the projects already implemented from the European budget back into the state budget – based on the preliminary allocation of consumption – has not been in question, but the main issue is, whether the funds have also been used rationally and are economically justified.

Most economic studies and analyses report on the negligible impact of structural policies on development. The cohesion policy has a negative impact on GDP growth (–0.35%), or its influence is minimal (0.7%) (Ederveen et al, 2003, p.62).

The economic inefficiency arises due to the complex method of funding and the implementation of the cohesion policy, as determined by the EU legislation. This is also reflected in the economic inefficiencies of the complex administrative systems for the EU funds absorption, which must be established in the EU Member States according to the EU cohesion legislation. In addition, countries need to accomplish a number of conditions in the areas of regionalization, employment policy, the state budget and other areas in order to absorb European funds. States should also provide adequately trained personnel and regulate the relationship between the factors in the administrative system and define the levels in the absorption process. All this leads to high costs: the bureaucracy and irrational behaviour of bureaucrats are reinforced. In such circumstances the European funding cannot be effectively used (even if it is officially absorbed!). It is an absurdity, when the projects those companies that are not competitive and their projects do not follow the needs of the market or the public interest receive financial support. However, those companies are effectively faced with extensive documentation and bureaucracy. In addition, most of them are successful lobbyists and therefore meet the formal requirements to gain financial support (rent-seeking).

This can be confirmed by analysis and studies by some foreign authors:

- The EU's influence on the economic inefficiency of the cohesion policy in the national Member States is manifested at two levels: in the irrational behaviour of European bureaucrats and in the European Union's cohesion legislation requirements. Brandt and Svendsen, for example, draw attention to the inefficient administrative system and bureaucratic management of the EU institutions, and so highlight the bureaucratic behaviour that leads to an irrational outcome for the whole of society (Brandt & Svendsen, 2006, as well as Niskanen, 1971, 1994, 2001; Mueller, DC, 1989).

- The entire process of obtaining cohesion funds, which shall be provided, so that the beneficiaries may apply for European funds, has been based on a large number of intermediate phases. Therefore this is complex and bureaucratic. Extensive European legislation has established a bureaucratic structure (also Bollen, 1997). The establishment of these structures represents a significant cost (Nahuis & Mooij, 2001, p. 374), which strongly affects the inefficiency of the cohesion policy. In order to prevent the misuse of EU money, the EU has established a complex set of control rules. The processes are so rigid and do not necessarily promote development-oriented projects, but rather rent-seeking, whether the respective entities meet the eligibility criteria (see more in Garcia-Milà & McGuire, 2001; Boldrini & Canova, 2001).

The acquired rights of spending are often not used effectively due to the complex system of management, financial management and the control of the implementation of projects, at both, »cross-border« and national levels, as illustrated below. The programmes of cross-border cooperation are implemented through managing authorities, joint technical secretariats and national authorities. Also participating in the implementation process is the Certifying Authority, which is responsible for the confirmation that the statement of expenditure is correct and for sending the request to the European Commission. The Audit Authority has to ensure the verification of the efficiency of the management and the control system of the operational programme. National and joint monitoring committees discuss and confirm the applications received on the basis of public tenders. The applications have been preliminary assessed by evaluators within the ministries and by external evaluators. The Joint Monitoring Committees consist of representatives of the participating countries in the operational programme and the representative of the European Commission. The European Commission is responsible for the supervision of the implementation of the programmes.

### **Concrete Examples of Inefficiency – Slovenian Experience**

The impact of the systems on the use of European funds in the context of cross-border cooperation is illustrated by means of indicators of European Union Cohesion Policy inefficiencies in the Slovenian case. The indicators of irrational bureaucratic behaviour and complex procedures, which generate costs in the process have been exposed, as follows:

Beneficiaries of funds point to the complex implementation process and delays, which shows that Slovenia has established a complex and complicated system of EU funds absorption. The complex system represents a significant cost, which greatly affects the economic (in)efficiency and (non-)rational and (none) development-oriented spending. This is reflected in the lack of financial and human resources of the smaller institutions and organizations, which are unable to participate in large projects. The implementation of the operational programmes is performed with considerable delays. The

monitoring Committees are inefficient and slow, because they need almost two years the approval of the applications. In some cross-border cooperation programmes a few tenders for the implementation of the projects have been recently approved, despite the fact that the current programming period ended in 2013. The delays have contributed to the fact that some of the initiatives with simpler procedures were not realized, although they were in particular of interest to small entities (e.g. public tender for small projects). Delays also occur in the certification of the costs (the certification takes one year or more, rather than three months). The qualifications of administrative structure's personnel are not sufficient, according to the beneficiaries, however, additional employment in the Monitoring Committees, will not contribute to a more efficient process of spending. Each of the employees must justify his job and the tasks assigned – irrational bureaucratic behaviour.

Certain inefficiencies are systemic inefficiencies. Thus, for example, European rules concerning the implementation of the cohesion policy are complex and define different phases: programming, implementation, and monitoring, and financial management. In addition, national rules often do not follow the requirements of the European legislation only, but even contain additional requirements. Certification procedures and reporting are long-term and are defined differently in Slovenia and the neighbouring country that is partnering Slovenia in the programme. The Slovenian side also requires much more extensive preparation of reports, which causes additional bureaucracy. Comprehensive instructions cause confusion among participants of the process and reduce the transparency and responsibility of the individual factors. The controls and monitoring are duplicated. New requirements are frequently introduced, so it is difficult for the partners abroad to follow up the process. According to the beneficiaries of the funds, simpler and more uniform rules could contribute to a more efficient use of the financial resources. Greater attention should be given to the best practices transfer, which could improve the use of EU funds. For example, the cross-border project which would contribute to a more efficient best practices transfer has been already established. It aims to set up a network of factors in the state's institutions and local governments, which are already involved in cross-border co-operation. A specific information centre would provide access to information about partners in cross-border processes, conditions of participation, and conditions for subsequent inclusion in the projects within the whole programme eligible area. Slovenia does not participate in the project (more in Setnikar Cankar & Petkovšek, 2012). According to the beneficiaries, the Slovenian administrative system is economically inefficient due to the interpenetration of the different levels involved in cross-border processes, as Slovenia has not become regionalized (the problem of the lack of regions). Civil servants, who have specific knowledge in specific projects, cannot participate due to the strict rules in the national legislation on their funding (*ibid.*).

Based on the Slovenian experience we can conclude that economic inefficiency is the result of a complex method of funding and the implementation of the cohesion policy, as defined by EU legislation. Member States are obliged to establish complex administrative systems to implement these programmes. In this article, the Slovenian administrative system in which has been found a high level of bureaucracy and bureaucrats' irrational behaviour was discussed. In such circumstances the European funding cannot be used effectively (even if it were effectively absorbed), since with the presence of these two indicators the funding of uncompetitive companies appears, and the projects which do not necessarily follow the needs of the market or nor the public interest, but are more effectively faced with extensive documentation and bureaucracy. This means only rent-seeking, which does not correspond with development oriented projects.