

## ULOGA TERITORIJALNOG UPRAVLJANJA U PREKOGRANIČNOJ SURADNJI, NA PRIMJERU IPA PROGRAMA MAĐARSKA-HRVATSKA 2007.-2013.

### THE ROLE OF TERRITORIAL MANAGEMENT IN CROSS-BORDER COOPERATION ON THE EXAMPLE OF THE IPA PROGRAMME HUNGARY-CROATIA 2007-2013

**Zoltán PÁMER**

junior research fellow (PhD)  
Centre for Economic and Regional Studies,  
Institute for Regional Studies  
Centar za ekonomske i regionalne studije,  
Institut za regionalne studije  
7621 Pécs, Papnövelde u. 22., Hungary  
pamer@rkk.hu

Primljeno / Received: 3. 3. 2020.

Prihvaćeno / Accepted: 30. 4. 2020.

Pregledni rad / Review

UDK / UDC: 332(439:497.5)“2007/2013”  
327.39(4)“20”

#### SAŽETAK

*Prekogranična suradnja – kao cilj 3 kohezijske politike od programskog razdoblja 2007.-2013. – igra ključnu ulogu u promicanju europeizacije, što je posebno važno u slučaju Srednje Europe, kojom dominiraju male nacionalne države. Ciljna područja prekogranične suradnje su NUTS 3 teritorijalne jedinice smještene duž državnih granica. Kako se stvaranje, odlučivanje i provedba projekata u velikoj mjeri odvija na regionalnoj razini, strukture teritorijalnog upravljanja su odlučujuće s gledišta prekogranične suradnje.*

*Rad se fokusira na IPA Program prekogranične suradnje Mađarska–Hrvatska 2007.-2013., čija ciljna područja nedostaju velika urbana središta, srednji i mali gradovi čine okosnicu mreže naselja. Uključene su države, na prvi pogled, veoma slične što se tiče strukturu regionalnog upravljanja. Hrvatska i Mađarska su unitarne države, gdje županije na NUTS 3 razini predstavljaju srednišnju raziniu upravljanja. Unatoč sličnostima, uloga i kapaciteti županija su različiti, koji su se vremenom i mijenjali.*

*Nakon predstavljanja premisa prekogranične suradnje i kratkog opisa programa suradnje, bit će predstavljena kvantificirana analiza na temelju primarnih ex post podataka IPA Programa prekogranične suradnje Mađarska-Hrvatska za razdoblje 2007.-2013. Analiza se provodi na razini LAU 2, da se pokazalo kako različite kategorije u hierarhiji naselja doprinose aktivnosti suradnje i apsorpcije, te kako su oni raspodijeljeni među različitim vrstama organizacija korisnika.*

**Ključne riječi:** kohezijska politika, teritorijalno upravljanje, prekogranična suradnja, europska integracija.

**Keywords:** cohesion policy, territorial management, cross-border cooperation, European integration

#### ZNAČAJ PREKOGRANIČNE SURADNJE

Pogranična područja se obično smatraju periferijalnim regijama, koja su izolirana od zaleđa i zaostaju u ekonomskom i društvenom razvoju. U Europi, zbog fragmentirane strukture nacionalnih država, velik je broj pograničnih područja. Maastrichtski je ugovor, prilikom kojega se nastala Europska unija

(1993), bila važna prekretnica u uspostavljanju pravne pozadine prekogranične suradnje, kroz promociju načela supsidijarnosti, omogućavajući da se razvojni programi – uključujući i prekogranični – osmišljavaju u skladu s lokalno definiranim ciljevima. Unutar kohezijske politike Europske unije 1998. godine je uvedena inicijativa zajednice INTERREG, koja već neposredno fokusira na pogranična područja (Harguindéguy & Bray, 2009). Proširenjem europske integracije kohezijska politika sve više usredotočio na pogranične regije, paralelno s tim, pokrenuti su bili specijalno prilagođeni programi uz vanjske granice, kao što su PHARE CBC, TACIS (Perkmann, 2003) i CARDS. Od razdoblja 2000-2006 ojačana je uloga subnacionalne razine (Harguindéguy & Bray, 2009): predstavnici pograničnih regija aktivnije su uključeni u programiranje, odabir projekata i praćenje. U tom programskom razdoblju, od 2004., mada u ograničenom vremenskom okviru i pomalom ograničenom financiranju, su mogle pristupiti i nove države članice, kao Mađarska, kao što i zemlje u pretpristupnoj fazi, poput Republike Hrvatske. Od početka novog perioda u 2007. Europska teritorijalna suradnja (European Territorial Cooperation – ETC) proglašena je »ciljem 3« kohezijske politike, prekogranična suradnja – umjesto inicijative zajednice – postala je dio strukturne politike EU-a (Pámer, 2011).

Prekogranična suradnja bila je važan alat i u europeizaciji periferija (Scott & Liikanen, 2010), već prije pristupanja 2004. godine. Euroregije uspostavljene na periferiji EU-a (Perkmann, 2007) bile su sredstvo prakticiranja višerazinskog upravljanja, razmjene praksi i smanjenja regionalnih nejednakosti (Popescu, 2008). Radi uključivanja regija, koje se nalaze na periferiji, bili su izrađeni specifični alati, uključujući program CARDS za zemlje bivše Jugoslavije, zatim PHARE u pretpristupnoj fazi europske integracije. Oni su bili u programskom razdoblju 2007.-2013. zamijenjeni s IPA-om (Instrument for Pre-accession), s posebnom komponentom za prekograničnu suradnju (Dubarle et al., 2011). Kao što Scott (2013) naglašava, prekogranična suradnja općenito se smatra posebnim alatom za prijenos europskih vrijednosti, dijelom progresivnog identiteta EU-a, no može se kritizirati jer suradnja ovisi o interesima partnera i financiranjem projektni partneri često zamjenjuju druga sredstva financiranja.

## SUSTAV TERITORIJALNOG UPRAVLJANJA U REPUBLICI HRVATSKOJ I MAĐARSKOJ

Republika Hrvatska i Mađarska imaju, zbog duge zajedničke povijesti, sasvim sličan sustav teritorijalnog upravljanja – sa županijama na srednjoj razini – iako proteklih dvadeset godina na to su utjecali sasvim različiti faktori.

U Republici je Hrvatskoj trenutni županijski sustav bio uveden nakon neovisnosti (1992-1993) kao tijela državne uprave. Od ustavne reforme 2000. godine županije su postale politički izabrane regionalne vlade (Ivanišević et al., 2001). Zbog značajne štete uzrokovane ratom, Hrvatska je uvela različite alate i sheme pomagajući zaostalim područjima (Pámer, 2007; Đulabić & Manojlović, 2011). Trenutno važeći zakon o regionalnom razvoju je iz 2014. godine, s izmjenama iz 2017. i 2018. godine, definira županiju kao koordinatora regionalnog razvoja na županijskoj razini, koju zadaću obavlja putem svoje skupštine i javne ustanove, koje osnuju županije (Zakon, 2014). Na razini NUTS<sup>1</sup> 2 regija – od kojih ima dva: Kontinentalna i Jadranska Hrvatska – uspostavljena su delegirana vijeća partnerstva, koja koordinira vlada (Zakon, 2014), ali vlastitu administrativnu strukturu nemaju.

Iako se teritorijalna struktura županija u Mađarskoj smatra baštinom stara tisuću godina, presutroj Mađarske u regionaliziranu zemlju bila je na stolu od usvajanja zakona o regionalnom razvoju iz 1996. godine (Pálné Kovács, 2009). Regionalizacija, paradoksalno, putem uspostavljanja vijeća za regionalni razvoj na razini NUTS 2, rezultirao je sve veći utjecaj države, budući da broj članova delegiranih od strane države u vijećima stalno porastao (Rechnitzer, 2012). Novi je zakon o regionalnom razvoju iz 2011. godine ukinuo vijeća, a županije (NUTS 3) su postale tijela odgovorna za regionalni razvoj. Transformaciju je popratila reforma lokalne samouprave: županije su izgubile kompetencije i ustanove u pružanju javnih usluga (srednje obrazovanje i zdravstvena zaštita), obavljanje zadaće »regionalng

<sup>1</sup> NUTS: Nacionalna klasifikacija prostornih jedinica za statistiku (*Nomenclature of Territorial Units for Statistics*).

NUTS razine	Hrvatska	Mađarska
NUTS 2	Statističke regije (delegirano vijeće partnerstva)	Do 2011: razvojna regija (delegirano vijeće za regionalni razvoj)
NUTS 3	Županije (izabrana skupština)	Županije (izabrana skupština)

**Tablica 1:** Pregled aktera regionalnog razvoja na razinama NUTS 2 i 3 u Hrvatskoj i Mađarskoj.

**Table 1:** Overview of regional development actors on NUTS 2 and 3 level in Croatia and Hungary.

**Izvor:** vlastito uređenje.

razvoja, ruralnog razvoja, prostornog uređenja i koordinacije« (Törvény, 2011: 27. § (1 )) se ostala kao jedina njihova nadležnost.

## INSTITUCIONALIZACIJA PREKOGRANIČNE SURADNJE U ISTRAŽIVANOM PODRUČJU

Što se Hrvatsku i Mađarsku tiče, u 1950-im godinama, kada su se Jugoslavija i Sovjetski savez opredijelili za drugačiji model socijalizma, granica između Mađarske i Socijalističke federalne republike Jugoslavije postala je snažno čuvana razdjelnica, dio željezne zavjese (Hajdú, 1996). Sedamdesete su donijele promjenu u situaciji, što je rezultiralo intenzivnu suradnju u raznim gospodarskim sektorima i intenzivnim šoping turizmom između dviju strana (Bali, 2012). Ratni događaji početkom devedesetih stvorili su prohrvatski stav u mađarskim dužnosnicima, što se izrazilo i ranim priznavanjem suverene hrvatske države (Rácz, 2016). Nakon toga uslijedilo je razdoblje intenzivne gospodarske suradnje, kojom su dominirale velike korporacije i nekoliko akvizicija s mađarske strane. Unatoč tim pozitivnim događajima, interakcija duž – još uvijek razdvajajuće – granice ostala je minimalna, zbog najmanje propusne naravi granice (prosječna udaljenost između graničnih prijelaza je 50 km), a razvoj infrastrukture pretrpio je značajna kašnjenja (Rácz, 2017). Uspostavljanje Euroregije Dunav-Drava-Sava je bio pokušaj institucionalizacije suradnje od 1998. godine, koja je uključila – osim hrvatskih i mađarskih županija – i kantone iz Bosne i Hercegovine, te promatrače iz Vojvodine, Srbije i Crne Gore (kasnije Srbije) (CESCI, 2016). Posljednjih godina pojavile su se inicijative za osnivanje Europskih grupacija za teritorijalnu suradnju (EGTS), među njima dosad dvije su uspostavljene (Svensson & Ocskay, 2016; Bali et al., 2015): Mura regija EGTS sa sjedištem u Tótszerdahely-u, te Pannon EGTS sa sjedištem u Pečuhu.

## IPA PROGRAM PREKOGRANIČNE SURADNJE MAĐARSKA-HRVATSKA

IPA program prekogranične suradnje Mađarska-Hrvatska u razdoblju 2007.-2013. pružao je 54,8 milijuna eura sufinanciranja, s učešćem cijeli program je iznosio 68,8 milijuna eura (CBC, 2013: 94). Zajedničke upravljačke strukture su bile uspostavljene u Mađarskoj, u Budimpeši, s kontakt osobama u Osijeku i Pečuhu.

Područje programa je obuhvatio tri mađarske (Baranja, Šomođ i Zala) i ukupno osam hrvatskih županija, od njih četiri neposredno uz granicu (Koprivničko-križevačka, Međimurska, Osječko-baranjska, Virovitičko-podravsk), te još četiri županije, koje su susjedi pograničnih županija (Bjelovarsko-bilogorska, Požeško-slavonska, Varaždinska, Vukovarsko-srijemska – tzv. pridružene županije). Obje strane pograničnog područja karakterizira niska gustoća naseljenosti i nedostatak velikih urbanih središta. Iako s obje strane možemo pronaći po jedan grad iznad 100 tisuća stanovnika (Osijek i Pečuh), okosnicu strukture naselja dominiraju mali i srednji gradovi. Slična je karakteristika obilje prirodno zaštićenih područja (Parkovi prirode Kopački rit i Papuk, te druge vrste zaštićenih dijelova prirode, odnosno područja pod upravljanjem dvaju nacionalnih parkova na mađarskoj strani). Dva prioriteta, po kojima su se alocirali sredstva, održivi okoliš i turizam; te kooperativno gospodarstvo i razvoj ljudskih resursa. Ovaj je program financirao isključivo neprofitne organizacije, a dva su prioriteta značajno se razlikovali s obzirom na iznos projekata. Prioritet 1 za okoliš i turizam omogućio je financiranje projekata od 50 tisuća do 3 milijuna eura, putem različitih mjera intervencije, poneki uključujući elemente

fizičkih radova. Dok se prioritet 2 financirao projekte između 50 i 500 tisuća eura, s vrlo ograničenim ili bez investicijskih aktivnosti u nekim mjerama intervencija.

## HIPOTEZE I METODOLOGIJA

Hipoteze istraživanja proizlaze iz pretpostavke, da analiza praksa teritorijalnog upravljanja uključених zemalja ogleda se u provedbi programa i raspodjeli sredstava, tako u organizacijskom sastavu korisnika, te njihovim ulogama na različitim razinama upravljanja. Pošto projekti su trebali slijediti zajednički cilj, ali morali su se provoditi u suradnji – uz sudjelovanje barem jednog partnera sa svake strane – prekogranična suradnja predstavlja izvrstan test za usporedbu prakse upravljanja.

Provedena se analiza temelji na primarnim projektnim podacima uzetim iz završnih izvještaja financiranih projekata, koji su bili stavljeni na raspolaganje od tijela za upravljanje programom (Zajednička tehničko tajništvo u Mađarskoj). Za mjerenje aktivnosti suradnje primjenjen je pokazatelj broja projektnih dijelova na razini različitih agregacija, t.j. koliko projektnih partnerstava dijeluje u toj agregiranoj kategoriji. Tako jedan projekt se sastoji od toliko dijelova, t.j. rekorda podatka, koliko partnera u partnersvu bilo. Za izražanje apsorpcije primijenjen je iznos »realiziranih« sredstava, t.j. iznos trošen za dio projekta, prijavljen za kontrolu, prihvaćen i nadoknađeno refundiran prema projektnom partneru. Iako su ova dva indikatora značajno povezana ( $r=0,959$ ), njihov je odnos vrlo važan. U slučaju projekata s elementama investicije ukupni iznosi projekta mogli su dostići čak 3 milijuna eura, dok projekti bez investicija su mogli imati iznos maksimalno do 200 tisuće eua. Tako relativan odnos aktivnosti i apsorpcije pokaže, da na razini jedne agregacije projekti su pretežno usmjereni za investiciju, ili su uglavnom »mekog« karatera.

Tijekom analize pokušao sam naći odgovor na sljedeća pitanja:

- Što karakterizira aktivnost korisnika na različitim razinama teritorijalnog upravljanja, koji udio oni imaju iz isplaćenih sredstava? Da li imaju značajne razlike između dvije zemlje?
- Kako se ogleda praksa teritorijalnog upravljanja u slučaju projekata usmjerenih za investicije?
- Kako se pojavljuje asimetrija upravljanja na pojedinim razinama upravljanja? Koje su institucije, koje uzrokuju ovu razliku?

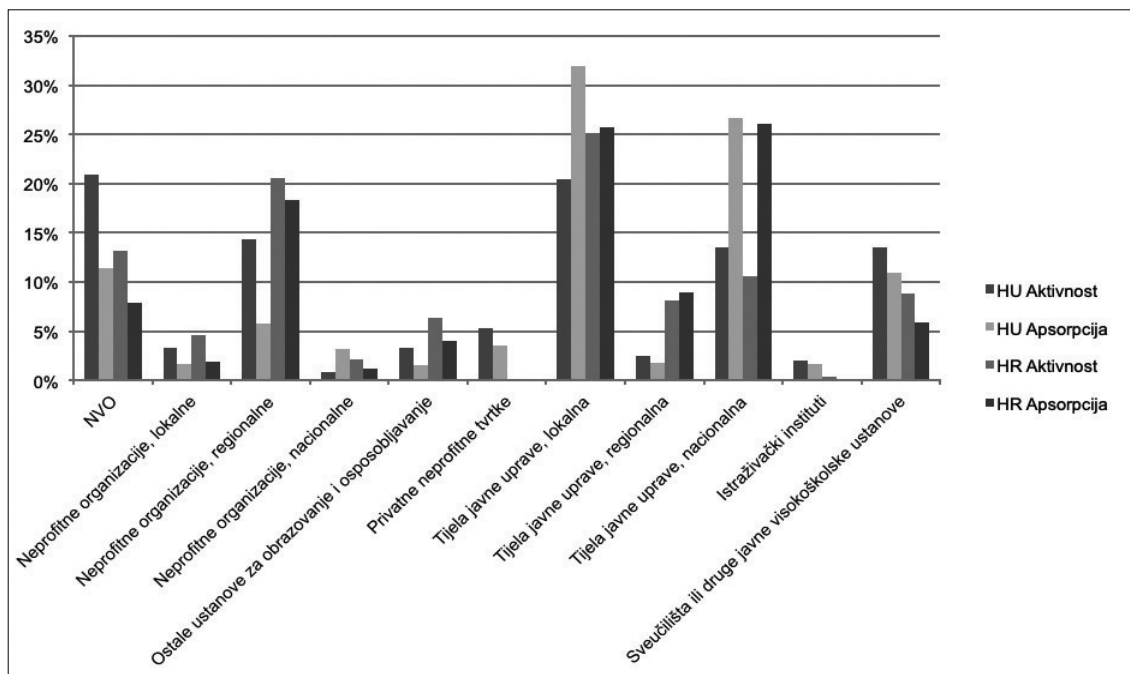
Iako projekti su bili provedeni u programskom razdoblju 2007-2013, zbog kašnjenja u početku, posebno u slučaju turističkih projekata, projekti s fizičkim investicijama su bili uglavnom provedeni nakon reforme javne uprave u Mađarskoj.

## USPOREDBA ORGANIZACIJSKOG SASTAVA KORISNIKA U PROJEKTIMA

Radi usporedbe korisnika projekata glede organizacijske strukture, uspostavio sam kategorije, koje se odnose na njihov pravni status (javni, privatni, civilni) i razinu upravljanja (lokalna, regionalna, nacionalna). Tako sam svaki korisnik uvrstio u sljedeće kategorije:

- NVO: neprofitne civilne organizacije (udruge, zaklade) osnovane od privatnih aktera;
- Neprofitne organizacije: organizacije osnovane od javnih struktura, koje djeluju kao neprofitna društva ili javne ustanove, a po teritorijalnoj nadležnosti mogu biti lokalne, regionalne ili državne;
- Tijela javne uprave na lokalnoj, regionalnoj ili nacionalnoj razini;
- Privatne neprofitne tvrtke: organizacije osnovane od privatnih tvrtki ili fizičkih osoba, tipično isključivo u Mađarskoj;
- Istraživački instituti: osnovani od javnih tijela, koji se bave istraživanjem, razvojem i inovacijama;
- Sveučilišta ili druge javne visokoškolske ustanove;
- Ostale ustanove za obrazovanje i osposobljavanje, uključujući osnovno- i srednjoškolske organizacije.

Općenito, vezano uz program Mađarska-Hrvatska, može se zaključiti da najveća je aktivnost kod lokalnih samouprava i tijela državne vlasti: njihov udio u financiranju (apsorpciji) je veći od njihovog udjela u broju partnerstava (aktivnost). Međutim, dok se u Mađarskoj lokalne samouprave financiraju



**Slika 1:** Raspodijela aktivnosti i apsorpcije među različitim vrstama organizacija u IPA Programu prekogranične suradnje Mađarska-Hrvatska 2007.-2013.

**Figure 1:** Distribution of activity and absorption by organisation types in case of the IPA Cross-border Cooperation Programme Hungary-Croatia 2007-2013.

**Izvor:** vlastito uređenje na bazi podataka JTS-a.

znatno iznad njihovog omjera aktivnosti (32% prema 20,5%), u Hrvatskoj ova razlika je minimalna. Može se zaključiti, da u Mađarskoj lokalne samouprave sredstva prekogranične suradnje više koriste za realizaciju svojih investicijskih projekata, dok su u Hrvatskoj »teški« i »meki« projekti su u ravnoteži. Pak s druge strane, nacionalna tijela vlasti igraju sličnu ulogu (slika 1).

Velika je razlika u aktivnosti regionalnih struktura. Hrvatska strana je aktivnija na regionalnoj razini, kako kod upravnih tijela, tako kod njihovih neprofitnih organizacija. Na mađarskoj strani niža aktivnost je popraćena manjom razmjerom projekta. U Hrvatskoj regionalne strukture nisu samo aktivnije, već su i njihovi projekti više investicijski orijentirani. Stoga aktivnost nacionalnih neprofitnih organizacija u Mađarskoj je veća, pošto se obično infrastrukturni projekti provode kroz nacionalne neprofitne organizacije. Slična mađarska posebnost je aktivnost privatnih neprofitnih tvrtki i veće uključivanje nevladinih organizacija (slika 1).

## ANALIZA OBRAZACA AKTIVNOSTI NA RAZLIČITIM RAZINAMA MREŽE NASELJA

Funkcioniranje programa prekogranične suradnje u teritorijalnom presjeku je analizirao nekoliko autora (npr. Csapó, Čelan & Trócsányi, 2015), uglavnom fokusirano na veće gradove, ali analize na lokalnoj razini jedva su bile napravljene. Radi prikazivanja asimetrije između dviju zemalja valja pregledati koje vrste organizacije su najaktivnije na različitim razinama struktura naselja. Za provođenje analize podatke aktivnosti i apsorpcije sam agregirao na LAU<sup>2</sup> 2 razini (općine i gradovi), te naselja sam uvrstio u pet kategorija, po broju stanovnika (po popisu stanovništva u 2011. godini) i funkciji u

<sup>2</sup> LAU: lokalne upravne jedinice (*local administrative units*). Razinu LAU 2 čine jedinice lokalne samouprave, gradovi i općine.

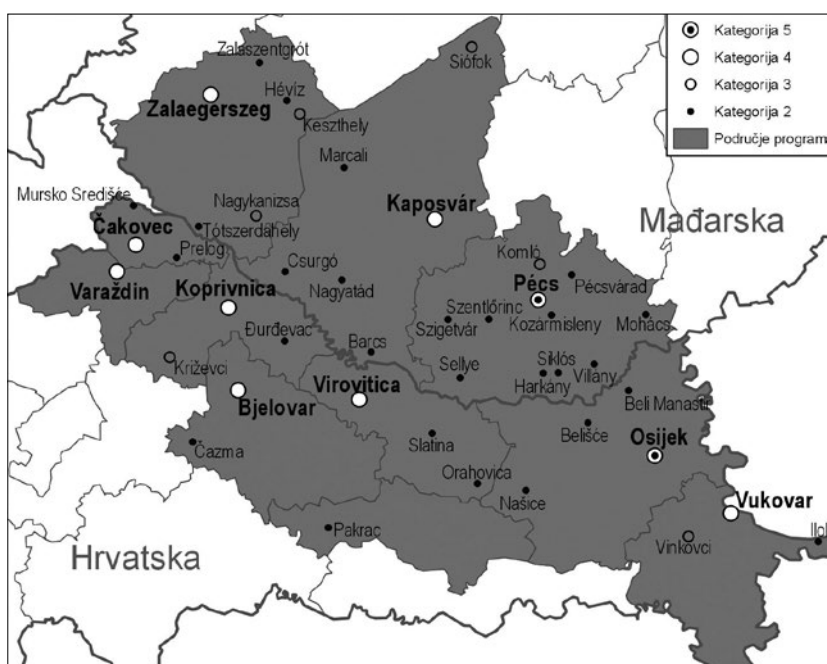
Kategorija	Kritérij	Hrvatska	Mađarska	Ukupno
5	Jaki regionalni (NUTS 2) centri Gradovi iznad 100 tisuća stanovnika	Osijek	Pécs	2
4	Ostala županijska sjedišta	Bjelovar Čakovec Koprivnica Varaždin Virovitica Vukovar	Kaposvár Zalaegerszeg	8
3	Gradovi s upravljačkim funkcijama izvan županijskih središta Gradovi iznad 20 tisuća stanovnika	Križevci Vinkovci	Keszthely Komló Nagykanizsa Siófok	6
2	Ostali gradovi	11	16	27
1	Općine	26	23	49
Ukupno		46	46	92

**Tablica 2:**

Primijenjena kategorizacija LAU 2 jedinica (gradovi i općine) za analizu aktivnosti i apsorpcije prekogranične suradnje.

**Table 2:** Applied categorisation of LAU 2 units (towns and municipalities) in the analysis of activity and absorption in cross-border cooperation.

**Izvor:** vlastito uređenje

**Slika 2:** Lokacija LAU 2 jedinica kategorije 1 i 2 u pograničnom području

**Figure 2:** Location of LAU 2 units in categories 1 and 2 in the border area.

**Izvor:** vlastito uređenje.

strukturi teritorijalnog upravljanja. U IPA programu Mađarska-Hrvatska sudjelovanje iz regija izvan programskog područja po pravilu je bilo moguće ukoliko korisnik održava podružnicu u programskom području. U slučaju postojanja takvih podružnica, njihovu lokaciju sam uzeo u obzir. U slučaju više takvih ureda, uključen je onaj, koji je bio geografski i tematski više povezan s projektom. Ukoliko takvih podružnica nije bilo, uzeo sam u obzir mjesto, na kojem se projekt zapravo odvijao. U dva zadnja slučaja odabir lokacije je bio moguć samo s dodatnim prikupljanjem podataka. Na kraju u analizu je bilo uključeno 526 dijelova projekata.

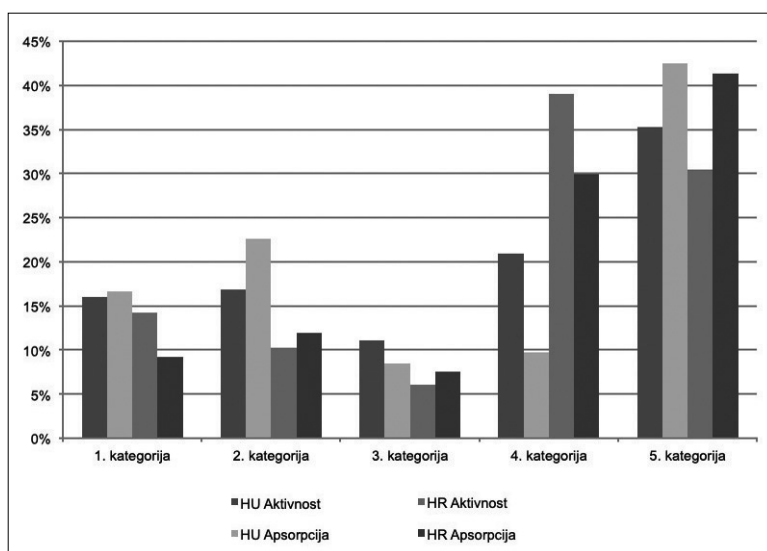
Kategorizacija gradova i općina je urađena s pet kategorija: kategorija 5 uključuje dva velika grada, potencijalne centre NUTS 2 regija, koji su gradovi s populacijom iznad 100 tisuća. Ostala županijska sjedišta čine kategoriju 4. Gradovi, koji nisu sjedišta županija, ali obavljaju administrativnu funkciju za šire područje ili iznad su 20 tisuća stanovnika su u kategoriji 3, dok ostale jedinice lokalne samouprave s gradskim statusom spadaju u kategoriju 2. Općine su kategorija 1. Pregled kategorija je u tablici 2, a katografski prikaz na slici 2.

**Tablica 3:** Najaktivnije LAU 2 jedinice u Hrvatskoj i Mađarskoj.**Table 3:** Most active LAU 2 units in Croatia and Hungary.

Broj	LAU2	Kategorija	Aktivnost	Apsorpcija (EUR)
Hrvatska				
1	Osijek	5	86	9 550 153.50
2	Čakovec	4	39	3 777 773.72
3	Koprivnica	4	34	1 277 701.84
4	Virovitica	4	22	1 653 268.49
5	Križevci	3	15	1 708 971.93
6	Varaždin	4	11	166 293.04
Mađarska				
1	Pécs	5	86	10 757 085.02
2	Zalaegerszeg	4	26	1 108 233.78
3	Kaposvár	4	25	1 369 108.35
4	Nagykanizsa	3	18	1 668 136.40
5	Szigetvár	2	10	491 535.88
6	Tótszerdahely	1	7	1 210 698.04

**Izvor:** vlastito uređenje na bazi podataka JTS-a.

apsorpcije – vidljivo je da u najvećim gradovima (kategorija 5) projekti su bili iznadprosječno veliki s obje strane, dok u slučaju ostalih županijskih sjedišta projekti su bili od manjeg iznosa. Veći su bili projekti u niskim kategorijama naselja (općine i mali gradovi) u Mađarskoj, te u kategoriji 3 u Hrvatskoj.



**Slika 3:** Raspodjela aktivnosti i apsorpcije po kategorijama LAU 2 jedinica u IPA Programu prekogranične suradnje Mađarska-Hrvatska 2007-2013.

**Figure 3:** Distribution of activity and absorption by LAU 2 categories in the IPA Cross-border Cooperation Programme Hungary-Croatia 2007-2013.

**Izvor:** vlastito uređenje na bazi podataka JTS-a.

## ZAKLJUČCI

Unatoč sličnoj povijesnoj pozadini prekogranična suradnja Republike Hrvatske i Mađarske bila je ometana tijekom hladnog rata, kasniji ratni događaji sveli su je na minimum. Oporavak suradnje bio je ubrzan otvaranjem programa pretpristupne pomoći, poput IPA Programa prekogranične suradnje 2007.-2013., koji su bili ujedno i važni čimbenici europeizacije i uspostavljenja višerazinskog upravljanja.

Zbog nedavnih reformi javne uprave strukture teritorijalnog upravljanja u dvije zemlje su postale slične: županije su ključni igrači regionalnog razvoja, no dok Hrvatska je sustavno razvijala svoje županijske institucije od 2000. godine, u Mađarskoj stavljanje županija u fokus regionalnog razvoja je rezultat neuspješne regionalizacije i opće centralizacije.

Ove se razlike i sličnosti vrlo dobro odražavaju putem analize prekogranične suradnje, usporedbe aktivnosti u projektima i apsorpcije sredstava na različitim razinama strukture naselja. Snažna regionalna središta (Osijek i Pečuh) dominiraju prekograničnu suradnju, budući da koncentriraju ustanove visokog obrazovanja i državne agencije. S druge strane, Hrvatska je jača na raizini ostalih NUTS 3 centara, gdje djeluju aktivna razvojna tijela, koja su u Mađarskoj slabije prisutna. U Mađarskoj mali gradovi i općine su aktivnije, posebno mali gradovi u investicijskim projektima. Uloga državnih institucija je slična u dvije države, značajni su akteri, posebno u teškim projektima. Druga je sličnost snažna uključenost lokalne razine, koja pruža alat za financiranje lokalnih razvojnih akcija putem prekogranične suradnje.

## ZAHVALE

Projekt br. 132294 provedeno je uz podršku Nacionalnog fonda za istraživanje, razvoj i inovacije Mađarske, financiranog u okviru programa financiranja K-19.

## LITERATURA I IZVORI

1. Bali L. (2012): A magyar-horvát határon átnyúló kapcsolatok jelene és jövője [Present and future of Hungarian-Croatian cross-border cooperation]. Underground Kiadó.
2. Bali L., Hegedúsné Baranyai N., Górá. & Fitos G. (2015): Mura Region EGTC, the integrated border region at the Mura before Schengen. Podravina Volumen 14, broj 27, str. 80 – 87, Koprivnica.
3. CBC (2013): Hungary-Croatia Cross-border Co-operation Programme. Programming document for the programming period 2007-2013. CCI Number: 2013CB163PO002, [http://www.hu-hr-ipa.com/en/file\\_download/197](http://www.hu-hr-ipa.com/en/file_download/197) [7 September 2017].
4. CESCO (2016): Crossing the Borders – Studies on cross-border cooperation within the Danube Region. Case Study the Euroregion Danube-Drava-Sava. Central European Service for Cross-border Initiatives, European Institute for Cross-border Studies. [http://institute.cesci-net.eu/tiny\\_mce/uploaded/EUSDR\\_Part\\_Two\\_13\\_DanubeDravaSava.pdf](http://institute.cesci-net.eu/tiny_mce/uploaded/EUSDR_Part_Two_13_DanubeDravaSava.pdf) [24 October 2016].
5. Csapó J., Čelan T. J. & Trócsányi A. (2015): A határmenti együttműködés hatásai a területi fejlődésre a magyar-horvát szakasz példáján az EU tervezési mechanizmusának tükrében (2007–2013) [Impacts of cooperation in border areas on territorial development on example of the Hungary-Croatia border area, in light of the EU planning mechanism (2007-2013)]. *Területfejlesztés és Innováció*, vol. 9, no. 2, pp. 22-31.
6. Dubarle P., Mezei C. & Pámer Z. (2011): Regional development programmes. [in:] G. Horváth, Z. Hajdú (eds.) *Regional Transformation Processes in the Western Balkan Countries*. Hungarian Academy of Sciences Centre for Regional Studies, Pécs, pp. 570-601.
7. Đulabić V. & Manojlović R. (2011): Administrative Aspects of Regional and Cohesion Policy in Croatia. In: *Search of a Better Coordination of Parallel Processes*. Croatian and Comparative Public Administration, vol 11, no. 4, pp. 1041-1074.
8. Hajdú Z. (1996): Emerging conflict or deepening cooperation? The case of the Hungarian border regions. In: Scott, J. W. et al. (eds.): *Border Regions in Functional Transition: European and North American Perspectives on Transboundary Interaction*. Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung, Berlin, pp. 193-211.
9. Harguindéguy J.-B. & Bray Z. (2009): Does cross-border cooperation empower European regions? The case of INTERREG III-A France – Spain. *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 27, pp. 747-760.
10. Ivanišević S., Koprčić I., Omejec J. & Simović J. (2001): *Local Government in Croatia*. [in:] E. Kandeve (ed.) *Stabilization of Local Governments. Local Government and Public Service Reform Initiative*. Open Society Institute. Budapest.
11. Pálné Kovács I. (2009): Europeanisation of Territorial Governance in Three Eastern/Central European Countries. *Halduskultuur*, 2009, vol. 10, pp. 40-57.
12. Pámer Z. (2007): The European integration and regional policy of the West Balkan countries. In: Hajdú Z., Illés I., Raffay Z. (eds.) *Southeast-Europe: State Borders, Cross-Border Relations, Spatial Structures*. Centre for



- Regional Studies of the Hungarian Academy of Sciences, Pécs, pp. 119-160.
13. Pámer Z. (2011): The possibilities of implementing the European Grouping of the Territorial Cooperation in South Transdanubia. In: Ágh, A., Kaiser, T. & Koller, B. (eds.): *The New Horizons of the Cohesion Policy in the European Union: the Challenge of the Danube Strategy*. Blue Ribbon Research Centre King Sigismund College, Budapest, pp. 176-194.
  14. Perkmann M. (2003): Cross-border Regions in Europe. Significance and Drivers of Regional Cross-border Cooperation. *European Urban and Regional Studies*, vol. 10, no. 2, pp. 153-171.
  15. Perkmann M. (2007): Policy entrepreneurship and multilevel governance: a comparative study of European cross-border regions. *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 25, pp. 861-879.
  16. Popescu G. (2008): The conflicting logics of cross-border reterritorialization: Geopolitics of Euroregions in Eastern Europe. *Political Geography*, vol. 27, pp. 418-438.
  17. Rácz Sz. (2016): Horvátország térszerkezete. *Tér és Társadalom*, vol. 30, no. 3, pp. 81-104.
  18. Rácz Sz. (2017): Main characteristics of Hungarian-Croatian political relations and Cross-border Co-operations. *Geographica Pannonica*, vol. 21, no. 1, pp. 54-67.
  19. Rechnitzer J. (2012): A régiók az elmúlt 20 év területi politikájában. In: Bajmócy Z., Lengyel I. & Málóvics G. (eds.) *Regionális innovációs képesség, versenyképesség és fenntarthatóság*. JATEPress, Szeged, pp. 175-194.
  20. Scott J. W. (2013): Territorial Cohesion, Cross-border Co-operation and the EU's Political Identity: A Brief Observation. In: Pálné Kovács I., Scott J. W., Gál Z. (eds.) *Territorial Cohesion in Europe – For the 70<sup>th</sup> anniversary of the Transdanubian Research Institute*. Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, Pécs, pp. 73-84.
  21. Scott J. W. & Liikanen I. (2010): Civil Society and the 'Neighbourhood' – Europeanization through Cross-Border Cooperation? In: Scott J. W. & Liikanen I. (eds.): *European Neighbourhood through Civil Society Networks?* Routledge.
  22. Svensson S. & Ocskay G. (2016): Overview of the EGTCs around Hungary. Central European Service for Cross-border Initiatives. [http://cesci-net.eu/tiny\\_mce/uploaded/EGTC\\_Overview\\_CESCI\\_.pdf](http://cesci-net.eu/tiny_mce/uploaded/EGTC_Overview_CESCI_.pdf) [24.10.2016].
  23. Törvény (2011): 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól [Zakon 2011: CLXXXIX o lokalnim samoupravama u Mađarskoj].
  24. Zakon (2014): Zakon o regionalnom razvoju. *Narodne novine* 174/2014, 123/2017, 118/2018.

## SUMMARY

Cross-border cooperation as objective number 3 of cohesion policy for the programming period 2007-2013 plays a key role in promotion of Europeanisation, which is of special importance in the case of Central Europe, which is dominated by small national countries. Target areas of cross-border cooperation are NUTS 3 territorial units located along state borders. As creation, decision-making and implementation of projects are primarily carried out on regional level, the structures of territorial management play a decisive part from the perspective of cross-border cooperation.

The paper is focused on IPA programme of cross-border cooperation Hungary-Croatia 2007-2013, whose target areas lack big urban centres and small and medium-sized towns make the framework of settlement network. The programme involves the countries that seemingly have similar structure of regional management. Croatia and Hungary are unitary states, where the counties on NUTS 3 regions represent central level of management. Despite similarities, the role and capacities of counties are different and they also changed over time.

After presenting the premises of cross-border cooperation and short description of the cooperation programme, the paper will present the quantified analysis based on primary ex post data of the IPA programme of cross-border cooperation Hungary-Croatia for the period from 2007 to 2013. Analysis is conducted on LAU 2 level in order to show to which extent different categories in the settlement hierarchy contribute to activity of cooperation and absorption and to present their distribution between various types of user organisations.