

The Urban Dimension of the EU Cohesion Policy and Beyond | Dimensioni urban i Politikës së Kohezionit të BE-së dhe më tej

Iván Tosics^a

Summary

The EU Cohesion Policy is without a doubt one of the most valuable and innovative of the European Union policies. This article briefly describes Cohesion Policy from the perspective of the European Commission/DG REGIO. This description is followed by a critical analysis of the shortcomings of Cohesion Policy in practice – the aspects that weaken the integration of policy areas and constrain the influence of local governments. The next sections summarize the state of affairs in planning Cohesion Policy post-2020, reflecting on the unfavourable conditions (Brexit, re-nationalizing efforts) shaping the future priorities of Cohesion Policy. The *Western Balkan Network on Territorial Governance* is a promising effort to prepare the territorial actors of the Western Balkan region for the EU in the best possible way, both as an influencer and as a recipient of the EU regulatory and financial structures.

This article is based on the presentation given at the Network Initiating Workshop of the Western Balkan Network on Territorial Governance, held at the POLIS University in Tirana, on 17-18 May 2018.

Keywords: EU Cohesion Policy, Urban Dimension, Western Balkans

Përmbledhje

Politika e Kohezionit është, pa dyshim, një ndër pjesët më me vlerë dhe më novatore të politikave të Bashkimit Evropian. Ky artikull e përshkruan atë shkurtimisht nga këndvështrimi i Komisionit Evropian (konkretisht DG REGIO). Më pas, përshkrimi përqaset me një analizë kritike të mangësive të politikës së kohezionit në praktikë dhe të aspekteve që dobësojnë integrimin e fushave të ndryshme të politikave dhe kufizojnë influencën e qeverive vendore. Në pjesët e tjera të artikullit bëhet një përmbledhje e situatës së planifikimit të politikës së kohezionit 2020, duke reflektuar mbi kushtet e pafavorshme (Brexit, përpjekjet për rinacionalizim) për shkak të të cilave prioritetet e Politikës së Kohezionit do të duhet të ndryshohen. *Rrjeti i Ballkanit Perëndimor për Qeverisjen e Territorit* është një përpjekje e pavarur dhe premtuese për të përgatitur aktorët e territorit të rajonit të Ballkanit Perëndimor në mënyrën më të mirë të mundshme për BE-në, qoftë si influencues dhe qoftë si pritës e zbatues të strukturave normative dhe financiare të BE-së.

Ky artikull bazohet në prezantimin e bërë në *Workshop-in* e Krijimit të Rrjetit të Ballkanit Perëndimor për Qeverisjen e Territorit, që u zhvillua në Universitetin Polis në Tiranë, në datat 17-18 maj 2018.

Fjalë kyçe: Politika e kohezionit, BE, dimensionin urban, Ballkani Perëndimor

Contact | Kontakt

^atosics@mri.hu (Corresponding author)

Metropolitan Research Institute, Budapest

Cohesion Policy

Cohesion policy is one of the cornerstones of the EU policies with a substantial share (33%) of the total EU budget (Matkó, 2017). Although the EU budget accounts for just around 1% of the EU's GDP and 2% of public spending, in the poorest member states, Cohesion Policy alone funded more than half of all public investments in recent years (Eurocities, 2018). On the one hand, it can be considered as an EU-wide investment policy to achieve Europe2020 objectives. On the other hand, it can be viewed as a solidarity-based policy to reduce development disparities among the different regions of the EU member states.

The Europe 2020 objectives (EC, 2010) set ambitious targets to be achieved in five main areas: boost growth and job creation (75% of people aged 20-64 working); achieve the transition to a low carbon economy (the 20-20-20 goals: reach 20% reduction in green house gas emission compared to 1990 levels, 20% of energy from renewables, 20% increase in energy efficiency); strengthen research and development (3% of EU's GDP being invested in R&D); improve education (40% of the 30-34 age group with completed higher education, reduce school dropout rate to 10%); tackle poverty and social exclusion (reducing the number of people in poverty by 20 million).

Cohesion policy is the strongest solidarity-based policy of the EU, aiming to reduce disparities among regions. There are more than fourfold differences in the GDP/capita (PPS) levels between the NUTS 2 regions of the poorest countries (BG, RO, PL, HU) and the richest countries in the EU. Cohesion policy also aims at compensating for natural or demographic handicaps, reducing differences in the level of access to basic social services (SGEI), and reducing isolation in remote areas (islands, mountains, outermost areas).

A system of 272 NUTS 2 regions was set up as a territorial framework for the implementation of Cohesion Policy in the 28 member states, with territorial units ranging from populations of 1.5 to 3 million people. The allocation of the financial resources of Cohesion Policy is determined on the basis of the eligibility of the individual regions. All EU regions are eligible for funding but the amounts and conditions depend on the level

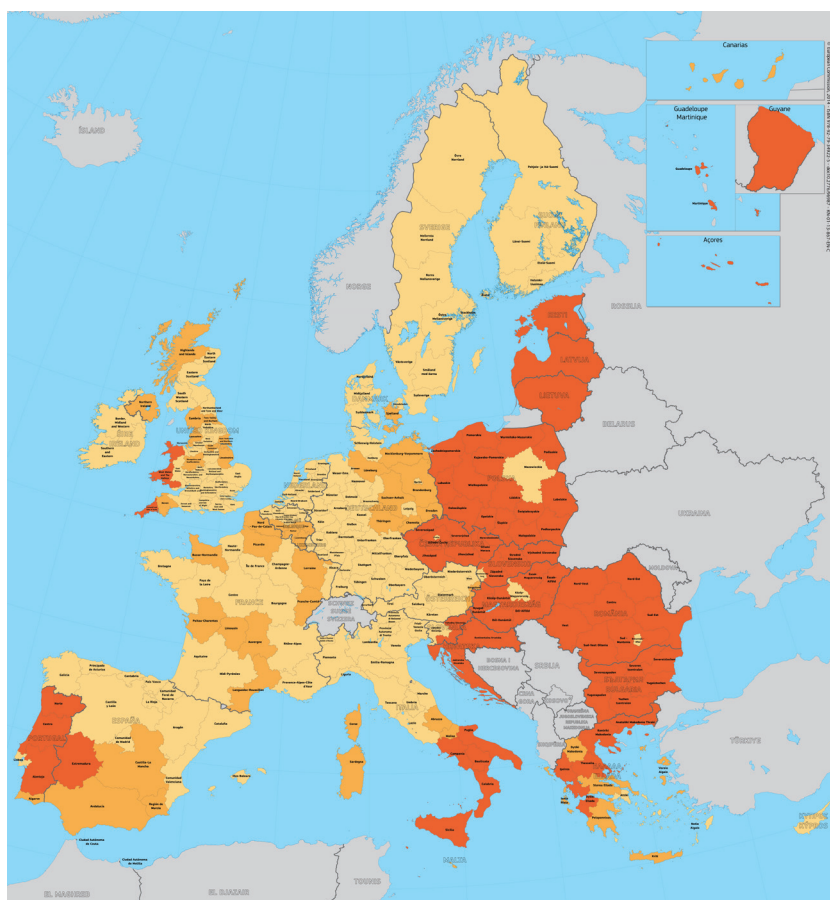
Politika e Kohezionit

Politika e kohezionit është një nga gurët themeltarë të politikave të BE-së me një përqindje të konsiderueshme (33%) të buxhetit total të BE-së (Matkó, 2017). Paçka se buxheti i BE-së përfaqëson vetëm rreth 1% të PBB të BE-së dhe 2% të shpenzimit publik, në vendet anëtare më të varfra vetëm politika e kohezionit financoi më shumë se gjysmën e të gjitha investimeve publike të viteve të fundit (Eurocities, 2018). Ajo mund të konsiderohet nga njëra anë si një politikë investimi në shkallë të gjerë e BE-së me synim arritjen e objektivave të Strategjisë Evropë 2020, dhe nga ana tjetër si një politikë solidariteti që synon reduktimin e pabarazisë në zhvillim mes rajoneve të ndryshme të shteteve anëtare të BE-së.

Objektivat e Strategjisë Evropë 2020 (EC, 2010) përcaktojnë pikësnyime ambicioze për pesë fushat kryesore: nxitjen e rritjes dhe të krijimit të vendeve të punës (të arrihet punësimi i 75% të personave 20-64 vjeç); realizimin e tranzicionit drejt një ekonomie me emetime të ulëta karboni (qëllimet 20-20-20: të arrihet një reduktim prej 20% i emetimit të gazit me efekt serrë krahasuar me nivelet e 1990; 20% e energjisë të vijë nga burime të energjisë së rinovueshme; të rritet me 20% efikasiteti i energjisë); përforsimin e studimeve kërkimore dhe të zhvillimit (3% e PBB të BE-së të arrihet të investohet në R&D); përmirësimin e arsimimit (40% e grupmoshës 30-34 vjeç të kenë përfunduar arsimin e lartë; të reduktohet përqindja e braktisjes së shkollës me 10%); trajtimin e çështjes së varfërisë dhe përjashtimit shoqëror (të reduktohet numri i personave që jetojnë në varfëri me 20 milionë).

Në të njëjtën kohë, politika e kohezionit është politika më fortë e solidaritetit në BE. Ajo ka për synim të reduktojë pabarazitë mes rajoneve. Diferenca mes nivelit të PBB-së për frymë të rajoneve NUTS 2 të vendeve më të varfra (BG, RU, PL, HU) dhe atij të rajoneve NUTS 2 të vendeve më të pasura të BE-së është më se katërfish. Veç kësaj, politika e kohezionit ka gjithashtu si qëllim të kompensojë mangësitë natyrore apo demografike, duke ulur diferencat në nivelin e aksesit tek shërbimet social-ekonomike bazë (SGEI), si dhe duke reduktuar izolimin në zonat më të largëta (ishujt, malet, zonat ultraperiferike).

Figure 1 | Figura 1. Where is Cohesion Policy implemented? Structural Funds 2014-2020 | Ku zbatohet politika e kohezionit – Fondet Strukturore 2014-2020?



All EU regions are eligible for funding (272 NUTS 2 regions in 28 member states). Amounts and conditions depend on level of development.

Red: Less developed (<75% of the EU's average GDP)

Orange: Transition (75-90%)

Light yellow: More developed (>90%)

Të gjitha rajonet e BE-së të përzgjedhshme për marrjen e fondeve (272 rajone NUTS 2 në 28 shtete anëtare). Shumat dhe kushtet varen nga shkalla e zhvillimit.

E kuqe: më pak të zhvilluara (<75% e PBB mesatar të BE-së)

Portokalli: Tranzicion (75-90%)

E verdhë: më të zhvilluara (>90%)

Source | Burimi: EC (2014a)

of development, giving most money to the less developed regions (below 75% of the EU's average GDP) (Figure 1). Regarding large infrastructure developments, Cohesion Fund eligibility is determined at the member state level, prioritizing the poorer countries (below 90% of the EU's average GDP).

As a result of these rules, the main beneficiaries of the Cohesion Policy are the poorer parts of the EU – the large, Eastern-European member states (half of the countries take 90% of the budget).

For the implementation of the Cohesion Policy, seven year programming periods are defined, with the 2014-2020 period being the most recent. There is a shared management system, splitting tasks between the European Commission and the member states, plus regions. While the Commission adopts partnership agreements and operational programmes, follows implementation,

Një sistem prej 272 rajonesh NUTS 2 në 28 Shtetet Anëtare, me njësi territoriale prej 1,5-3 milionë banorësh, u ngrit si një kuadër territorial për vënien në zbatim të politikës së kohezionit. Alokimi i mjeteve financiare të politikës së kohezionit përcaktohet bazuar në përzgjedhshmërinë e rajoneve të marra veçmas. Të gjitha rajonet e BE-së janë të përzgjedhshme për financime, por shumat dhe kushtet e këtyre financimeve varen nga shkalla e zhvillimit ku pjesa më e madhe e parave (<75% e PBB mesatar të BE-së) u shkon rajoneve më pak të zhvilluara (Figura 1). Për sa u përket zhvillimeve të mëdha infrastrukturore, përzgjedhshmëria për Fondet e Kohezionit përcaktohet në nivel Shteti Anëtar, duke u dhënë përparësi vendeve më të varfra (me nën 90% të PBB të BE-së).

Si rezultat i këtyre rregullave, përfituesit kryesorë të politikës së kohezionit janë zonat më të varfra të BE-së – Shtetet Anëtare të Evropës Lindore (gjysma e vendeve marrin 90% të buxhetit).

pays certified expenditures, and reports to the European Parliament, member states and regions are responsible for concrete planning, programming, launching calls, granting funding, checking expenditure, paying grants, performing audits, monitoring progress, and evaluating impact.

The 2014-2020 period of Cohesion Policy has brought some significant novelties. Thematic concentrations oblige the EU to devote certain parts of the budget to priority areas. Ex-ante conditionalities require a general or sector specific strategy, or legislation as a precondition for funding. Performance frameworks ensure that access to a part of the budget is linked to the achievement of milestones.

From an urban perspective, the most important novelty is the introduction of a compulsory urban dimension of Cohesion Policy, working towards an *integrated, place-based approach to territorial development*. The most important element of this new urban dimension is the "Sustainable Urban Development" regulation (ERDFr Article 7, see (ERDFr, 2013)), which is earmarked funding, covering some 15 billion EUR, for integrated urban development strategies in which 800 cities are involved. Cities have delegated powers that make them responsible for project selection. Besides that, other parts of the urban axis are the Urban Innovative Actions ((ERDFr, 2013) Article 8), the Urban Development Network, and URBACT – an EU-wide learning programme for cities via thematic networks. Among the territorial instruments applied, Integrated Territorial Investments (ITI) seeks to combine different funding sources to implement an integrated strategy, while Community-Led Local Development (CLLD) aims to empower local communities to implement their local strategy (EC, 2014b; EC, 2014c).

According to preliminary evaluations by the European Commission, the Sustainable Urban Development regulation has been met with real demand from member states, which allocated 50% more resources than the minimum required by the European Regional Development Framework (ERDFr) Regulation. ITI has proven to be a flexible instrument, which enables member states to address diverse and complex urban and territorial challenges by combining various sources of

Për vënien në zbatim të politikës së kohezionit përcaktohen periudha programimi 7-vjeçare më e fundmja e të cilave është periudha 2014-2020. Ekziston një sistem menaxhimi i përbashkët, në të cilin detyrat ndahen mes Komisionit Evropian dhe Shteteve Anëtare, si edhe rajoneve. Teksa Komisioni adopton marrëveshje partneriteti dhe programe operationale, ndjek zbatimin e tyre, paguan shpenzimet e certifikuar dhe i raporton Parlamentit Evropian (PE-së), Shtetet Anëtare dhe rajonet janë përgjegjës për planifikimin dhe programimin, publikimin e thirrjeve për pjesëmarrje, dhënien e financimeve, kontrollin e shpenzimeve, pagesat e granteve, kryerjen e auditimeve, monitorimin e ecurisë dhe vlerësimin e impaktit.

Periudha 2014-2020 e politikës së kohezionit solli disa risi të rëndësishme. *Përqendrimi tematik* nënkupton detyrimin për t'i kushtuar pjesë të caktuara të buxhetit fushave prioritare. *Kushtëzimet paraprake (ex ante)* vendosin si parakusht për dhënien e financimeve një strategji të përgjithshme/sectoriale specifike, apo nevojën për legjislacionin përkatës. *Kuadri i performancës* siguron që aksesin të një pjesë e buxhetit është i lidhur me arritjen e objektivave të përcaktuar.

Nga një këndvështrim urban, risia më e madhe është përfshirja e një dimensionit urban të detyrueshëm në politikën e kohezionit duke synuar një *qasje të integruar dhe të kontekstualizuar sipas vendit ndaj zhvillimit të territorit*. Elementi më i rëndësishëm i këtij dimensionit të ri urban në aspektin financiar është normativa për 'Zhvillimin e qëndrueshëm urban' (KEZHR Neni 7, shih (ERDF, 2013)), çka nënkupton fonde të destinuar në mënyrë specifike për strategji të integruara për zhvillimin urban, të cilat arrijnë në rreth 15 miliardë euro. Në këto strategji janë përfshirë 800 qytete të cilave u delegohen kompetenca të caktuara dhe të cilat janë përgjegjëse për përzgjedhjen e projekteve. Veç kësaj, pjesë të tjera të aksit urban janë Aktivitetet Urbane Novatore ((ERDF, 2013) Neni 8), Rrjeti i Zhvillimit Urban si dhe URBACT, një program për edukimin e qyteteve përmes rrjeteve tematike i ofruar në shkallë BE-je. Nga instrumentet territoriale të aplikuara, ITI është ai që synon kombinimin e disa burimesh financimi për implementimin e strategjive të integruara, ndërkohë që ZHLDK synon të fuqizojë komunitetet

funding. Within this framework, the financial incentive has resulted in a shift to a metropolitan area approach in urban development in some member states.

Though it has produced positive outcomes, the functioning of the new system poses challenges as well, such as: being a dispersed, audit-driven management system; and being characterised by overregulation, slow start-up and progress, with complex issues around procurement and state-aid.

Cohesion Policy in Practice: A Critical Analysis

Although the introduction of a compulsory urban dimension in Cohesion Policy can be considered as a significant step forward, experiences from the ground show that the new system has serious problems (Tosics, 2016).

- Thematic concentration and a results-orientated approach are essential factors of the new approach. These are important aims, but both are very much against locally determined (participatory, bottom-up) integrated thinking. These factors divert attention away from the original global-grant type of intention; cities are not allowed to develop their integrated strategy and collect money from different funds without fulfilling conditions imposed by those distributing the funds.
- The multi-fund option is intended to create better links between the ERDFr and the European Social Fund (ESF). Despite good intentions, the ERDFr and ESF are still very different regarding institutions, definitions, and strategies. Some of the member states further aggravate the problem with national ESF regulations, excluding any opportunity to use ESF resources as part of integrated interventions at the regional or local level.
- Although in real life it is increasingly difficult to clearly delineate urban areas from rural ones, EU funding requires this distinction among the first steps of programming, through the separation of rural and urban development.
- *'Delephobia'* describes the hesitation of managing authorities to share management and implementation functions with local

lokale në zbatimin e strategjive të tyre vendore (EC, 2014b; EC, 2014c).

Sipas vlerësimeve paraprake të bëra nga Komisioni Evropian, normativa për Zhvillimin e Qëndrueshëm Urban ka përmbushur kërkesën reale të Shteteve Anëtare, duke alokuar 50% më shumë burime sesa minimumi i kërkuar nga Normativa e KEZHR. ITI dha prova të qenit një instrument i adaptueshëm që mundëson adresimin e sfidave të shumëllojshme e të ndërlikuara urbane dhe territoriale përmes kombinimit të burimeve të ndryshme të financimit. Në këtë kuadër, stimuli financiar rezultoi, në disa prej Shteteve Anëtare, në kalimin tek një qasje për zhvillimin urban e përqendruar te zonat metropolitane.

Paçka se ka një balancë pozitive, edhe funksionimi i sistemit të ri paraqet sfidat e tij, si për shembull: të qenët një sistem menaxhimi i shpërndarë dhe i bazuar te auditimi; të qenët i karakterizuar nga një mbingarkesë rregulloresh dhe nga një nisje dhe përparim i ngadaltë, si dhe nga çështje komplekse që kanë të bëjnë me prokurimet dhe ndihmën e shtetit (ku këto të fundit bëhen në shumë raste pengesë në përzgjedhjen e zgjidhjeve më të përshtatshme).

Politika e Kohezionit në praktikë: analizë kritike

Paçka se përfshirja e një dimensionit urban të detyruar në politikën e kohezionit mund të konsiderohet si një hap përpara mjaft i rëndësishëm, përvojat 'nga terreni' na tregojnë që ky sistem i ri ka probleme serioze (Tosics, 2016).

- Përqendrimi tematik dhe qasja e orientuar nga rezultatet janë qëllime thelbësore të qasjes së re. Këto qëllime janë të rëndësishme por, që të dyja, janë kundër të menduarit të integruar (me pjesëmarrje dhe të orientuar nga poshtë lart) të adoptuar në nivel vendor. Ato devijojnë nga qëllimi fillestar i një granti global: qyteteve nuk u lejohet të zhvillojnë strategjitë e tyre të integruara dhe të mbledhin para nga fonde të ndryshme pa përmbushur kushtet e vendosura nga dhënësit e parave.
- Opsioni i financimit përmes disa fondeve të ndryshme synon lidhje më të mira mes KEZHR dhe Fondit Social Evropian (FSE). Me

authorities, as the managing authorities consider them inexperienced in Cohesion Policy matters, potentially endangering the financial accountability of the programmes.

Cities, which receive the greatest amount of funding within the Sustainable Urban Development regulation, are the least experienced in complex planning, governance, and implementation mechanisms, which are needed for the required integrated use of these resources. It is then no wonder that some cities, or newly formed metropolitan collaborations, are unwilling to take over even the minimal task of project selection. In their case, the training of existing personnel is of crucial importance.

Cohesion Policy Post-2020: Unfavourable Conditions

The planning of the next programming period, beyond 2020, is already underway. There are unfortunately very negative external conditions affecting this process: Brexit means a substantial loss in revenue (the UK was the second largest net contributor) and there are strong re-nationalizing efforts taking place (partly in connection with the dilemmas caused by third-country migration), linked to the strengthening of right-wing, nationalistic political ideas. All of this means that there will be less money available for the Cohesion Policy and the solidarity dimension may become weaker.

After Brexit, the whole architecture of Cohesion Policy will have to be revisited in order to stay effective. A fresh look would be needed, but each of the programmes and institutions want to keep their power, position, money.

One of the potential ways to proceed would be to apply a stronger territorial dimension and decrease the number and simplify the form of thematic priorities, allowing larger choices for metropolitan areas. It has to be acknowledged that without Cohesion Policy it is not possible to build a common Europe. Even within a smaller EU budget, the Cohesion Policy should remain strong. An effective metropolitan dimension within the Cohesion Policy is not only important in the core economies of the EU, but also in the peripheral countries. Metropolitan areas (with outreach to

gjithë qëllimet e mira, KEZHR dhe FSE janë ende shumë të ndryshme për sa u përket institucioneve, përkufizimeve dhe strategjive. Disa nga shtetet anëtare e përkeqësojnë edhe më tepër këtë problem përmes normativës kombëtare lidhur me FSE, duke përjashtuar çdo mundësi në nivel rajonal apo vendor për të përdorur burimet e FSE si pjesë të ndërhyrjeve të integruara.

- Urbane dhe rurale: paçka se në jetën reale është gjithnjë e më e vështirë të përcaktohet kufiri i qartë mes zonave urbane dhe atyre rurale, në kuadrin e financimeve të BE-së kjo ndarje është një ndër hapat e para që duhet të kryhen në kontekstin e programimit duke qenë se programi i zhvillimit rural është i ndarë nga ai i zhvillimit urban.
- *'Delefofia'* është termi që i referohet hezitimit që kanë Autoritetet Menaxhuese për të bashkëndarë funksionet e menaxhimit dhe zbatimit me autoritetet vendore, pasi i konsiderojnë këto të fundit pa përvojë në çështjet e politikës së kohezionit dhe si pasojë me potencialin për të vënë në rrezik llogaridhënien financiare të programeve.

Qytetet, të cilat marrin shumë relativisht më të madhe të parave në kuadrin e normativës së Zhvillimit të Qëndrueshëm Urban, janë ato me më pak përvojë në mekanizmat e ndërlikuar të planifikimit, qeverisjes dhe zbatimit që nevojiten për përdorimin e integruar të këtyre burimeve. Nuk është për t'u çuditur pra që disa qytete apo bashkëpunime në nivel metropolitan të vendosura rishtasi nuk dëshirojnë të marrin përsipër as detyrën modeste të përzgjedhjes së projekteve. Në këto raste, trajnimi i personelit ekzistues merr një rëndësi thelbësore.

Politika e Kohezionit post 2020: kushtet e pafavorshme

Planifikimi i periudhës së ardhshme të programimit, pas 2020, ka disa vite që ka nisur. Fatkeqësisht, ekzistojnë kushte të jashtme shumë negative që ndikojnë në këtë proces: Brexit nënkupton humbje të konsiderueshme në aspektin e të ardhurave (Mbretëria e Bashkuar renditej e dyta ndër kontribuesit neto) dhe ekzistojnë gjithashtu edhe përpjekje të theksuara rinacionalizimi (të

rural areas) should strengthen the more balanced territorial development across the EU.

These aims were also supported by the Eurocities statement on future Cohesion Policy (Eurocities, 2017), emphasizing the need for Cohesion Policy to remain an expression of EU solidarity, and for cities to gain a growing role within the framework of the strengthened partnership principle. A stronger territorial and functional area approach would be needed with simplified rules, subsidiarity, and proportionality, taking into account the outcomes of the Urban Agenda for the EU¹.

The reality, however, is different: the first Multi-annual Financial Framework (MFF) proposal of the European Commission, published on May 2, 2018, (EC, 2018a) shows limited hopes for the integrated and solidarity-based development of urban areas.

The MFF proposal aims to sustain the level of the EU budget. The proposal asks for a slightly higher national contribution from member states (1.114% of GNI up from 1.03%) and proposes new, direct revenue sources for the EU (e.g. from the Emissions Trading System and based on non-recycled plastic packaging) amounting to 12% of the budget.

There are priorities with increased spending suggested: migration and border management; security and defence; climate action; Erasmus+; EU's external action; and research, innovation, and the digital transition. To make room to finance these priorities, the MFF proposes savings on 'traditional' policies: a seven percent cut in Cohesion Policy and a five percent cut in the common agricultural policy. While ERDFr would remain around the same size, the Cohesion Fund would be cut by more than a third (EC, 2018b) (Figure 2). Regional allocations will still be based on GDP per capita at the NUTS 2 level, but will be complemented by other factors (unemployment, climate change, and migration). This might bring about a shift of funds from eastern states towards Southern Europe, and could take better account of social challenges in prosperous regions.

It could be said that given the negative conditions, the Commission's proposal may be considered as the most acceptable version. However, difficult negotiations are to be expected. Some net contributors are very firmly refusing to pay more into the EU budget, while new emissions and

cilat lidhen pjesërisht me dilemat e shkaktuara nga imigrimi nga vendet e botës së tretë) që kanë të bëjnë me forcimin e ideve politike të djathta e nacionaliste. E gjithë kjo nënkupton që do të ketë më pak para në dispozicion (edhe) për Politikën e Kohezionit dhe dimensionin e solidaritetit mund të dobësohet.

Pas Brexit, e gjithë arkitektura e Politikës së Kohezionit duhet të rishikohet në mënyrë që të qëndrojë efektive. Do të ishte e nevojshme që gjërat të shiheshin me një sy të ri, por çdo program dhe institucion dëshiron të vazhdojë të ruajë pozicionin, pushtetin dhe paratë e tij.

Një nga mënyrat e mundshme për të zgjidhur këtë situatë do të ishte aplikimi i një dimensionin më të fortë territorial dhe thjeshtësimi dhe reduktimi i prioriteteve tematike, duke bërë të mundur një larmi më të madhe zgjedhjesh për zonat metropolitane. Duhet pranuar fakti që pa Politikën e Kohezionit nuk është e mundur të ndërtohet një Evropë e përbashkët. Edhe brenda një buxheti më të vogël të BE-së, Politika e Kohezionit duhet të mbetet e fortë. Një dimension metropolitan efektiv brenda Politikës së Kohezionit nuk është i rëndësishëm vetëm për ekonominë më qendrore të BE-së, por edhe për vendet më periferike. Zonat metropolitane (me shtrirje drejt zonave rurale) duhet të përforcojnë zhvillimin sa më të balancuar të territorit kudo në BE.

Këto qëllime u mbështetën edhe nga deklarata e Eurocities mbi politikën e ardhshme të kohezionit (Eurocities, 2017), e cila theksonte nevojën që politika e kohezionit të mbetet një shprehje e solidaritetit të BE-së dhe qytetet të marrin një rol gjithnjë e më të madh në kuadrin e parimit të forcimit të partneriteteve. Do të ishte e nevojshme një qasje më e fortë e bazuar në zonat territoriale dhe funksionale, me rregulla të thjeshtuara, subsidiaritet, proporcionalitet dhe marrje në konsideratë të rezultateve të Axfordës Urbane të BE-së¹.

Realiteti, megjithatë, është ndryshe: propozimi i parë i Kuadrit Financiar Shumëvjeçar të Komisionit Evropian, publikuar në 2 maj 2018 (EC, 2018a), duket se i ka të kufizuara shpresat për një zhvillim të zonave urbane të integruar dhe të bazuar te solidariteti.

Propozimi i KFSH-së synon të ruajë nivelin e

pollution-based revenue sources might be difficult to get through the Council. Long discussions can be expected on the reduction of the Common Agricultural Policy and Cohesion Policy; on the calculation of regional allocations; and on the conditions for the rule of law (linking EU money to fulfilment of political pre-conditions).

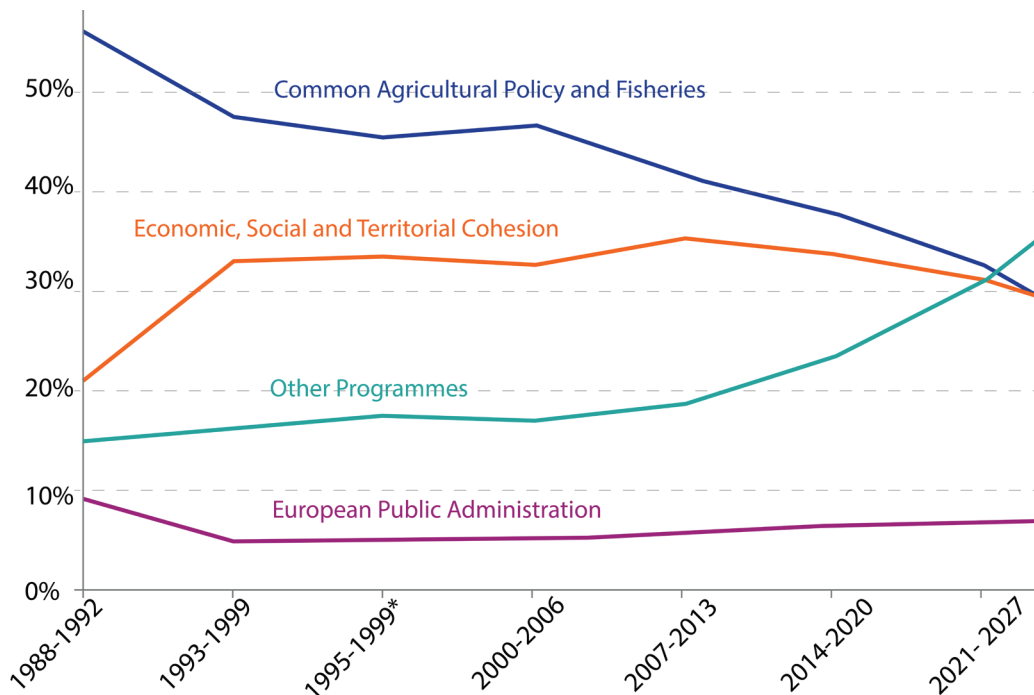
After the Commission's proposal is discussed by the member states in the Council and by political groups in the European Parliament, the three EU institutions enter into a tripartite dialogue (called a trilogue) to come to an agreement, which requires the unanimous support of member states in the Council and the consent of the European Parliament. Considering that adopting the MFF requires unanimity in the Council, the Commission's call to agree to the MFF by May 2019 (before the election of the European Parliament) might be too ambitious.

mëparshëm të buxhetit të BE-së. Ai kërkon një kontribut kombëtar pak më të madh nga ana e shteteve anëtare (1.114% të AKB nga 1.03% që ishte më parë) dhe propozon burime të reja të ardhurash të drejtpërdrejta për BE-në (p.sh. të ardhura nga Tregu i të Drejtave të Emetimit dhe të ardhura nga përdorimi i ambalazheve plastike jo të riciklueshme), të cilat shkojnë deri në 12% të buxhetit.

Prioritetet për të cilat sugjerohet se nevojiten shpenzime më të mëdha janë: imigrimi dhe menaxhimi i kufijve; siguria dhe mbrojtja; veprimet për ndryshimet klimatike; Erasmus+; veprimtaria e jashtme diplomatike e BE-së; studimet kërkimore, novacionet dhe tranzicioni digjital. Për të krijuar hapësira për financimin e prioritetëve të reja, KFSH propozon kursimin përmes reduktimit të financimeve për politikën 'tradicionale': reduktim prej 7% për politikën e kohezionit dhe 5% për politikën e përbashkët bujqësore. Teksa KEZHR mbetet pak a shumë i njëjtë, Fondi i Kohezionit shkurtohet me më shumë se një të tretën (EC, 2018b) (Figura 2). Alokimet rajonale do të

Figure 2 | Figura 2. The New Multi-Annual Financial Framework 2021 – 2027. A Budget for a Union That Protects, Empowers, And Defends. € 1,087.2 billion | Kuadri i Ri Financiar Shumëvjeçar 2021-2027. Buxheti për një Bashkim që Ruan, Fuqizon dhe Mbron. € 1,087.2 miliardë

**Adjusted for 1995 enlargement*



Source | Burimi: EC (2018b)

Conclusions and Recommendations for the Western Balkan Countries

Cohesion Policy is without a doubt one of the most valuable and innovative of the European Union policies. The experience of the post-socialist countries joining the EU in 2004 shows that the real gain of joining and becoming part of the Cohesion Policy was the innovation in planning. The significant amount of financial resources is also important, but if planning is not sound, that money can easily be wasted (many examples have been identified, mostly in the peripheral southern and eastern countries, of doubtful projects and corruption).

Thus, despite the difficulties and constraints to be expected in the future, it is worth for the Western Balkan countries to prepare for EU membership and for the Cohesion Policy, as one of the most positive aspects of joining. During the preparation process, it is advisable to learn from the experiences of those countries and cities that joined the EU in the last enlargement wave. The following ideas could be of particular interest:

- Influencing the EU before entering it: the Visegrad-4 countries made a concentrated lobbying effort in the first half of the 2000s regarding the issue of housing, successfully convincing the Commission that housing, which was excluded from the eligibility areas of Cohesion Policy, is an important issue in the new member states and should be allowed to become the subject of Cohesion Policy funding;
- Intensive use of collaboration arenas in the EU to fight for urban interests, such as the Committee of the Regions, Eurocities, Council of European Municipalities and Regions, and Eurotowns: most of these platforms are open to regions and cities even before they officially join the EU;
- Learning from others: what are the good practices and how can these be adapted under different circumstances? URBACT in particular can be considered as a useful vehicle for knowledge exchange between cities; and, lastly

vazhdojnë të bazohen në PBB për frymë në rajonet NUTS 2, por do të merren parasysh edhe faktorë të tjerë plotësues (papunësia, ndryshimi i klimës, migrimi). Kjo mund të çojë në një kalim të fondeve nga Evropa Lindore në atë Jugore si dhe në marrjen më shumë në konsideratë të sfidave sociale në rajonet më të begatshme.

Mund të thuhet që, brenda kushteve negative ekzistuese, propozimi i Komisionit është për t'u konsideruar si një nga versionet më të pranueshme. Megjithatë, negociatat pritet të jenë të vështira. Disa kontribues neto janë duke refuzuar në mënyrë të prerë të paguajnë më shumë për buxhetin e BE-së, ndërsa burimet e reja të të ardhurave nga lëshimi i të drejtave të emetimit dhe pagesat për ndotjen e shkaktuar në mjedis mund të jetë e vështirë që të miratohen nga Këshilli. Pritet të ketë diskutime të gjata mbi reduktimet në politikat e bujqësisë dhe të kohezionit, llogaritjen e alokimeve rajonale dhe kushtet që lidhen me shtetin ligjor (duke lidhur paratë e BE-së me përmbushjen e parakushteve politike).

Pasi propozimi i Komisionit diskutohet nga shtetet anëtare në Këshill dhe nga grupet politike në Parlamentin Evropian, të treja këto institucione të BE-së hyjnë në një bashkëbisedim tresh të quajtur trilog për të arritur një marrëveshje për të cilën nevojitet unanimiteti i shteteve anëtare në Këshill dhe miratimi i Parlamentit Evropian. Duke marrë parasysh që adoptimi i KFSH kërkon unanimitetin e Këshillit, thirrja e Komisionit për të rënë dakord me KFSH brenda majit 2019 (para zgjedhjeve të Parlamentit Evropian) mund të jetë tepër ambicioze.

Përfundimet dhe rekomandimet për vendet e Ballkanit Perëndimor

Politika e Kohezionit është pa dyshim një ndër pjesët më me vlerë dhe më novatore të politikave të Bashkimit Evropian. Përvoja e vendeve post-socialiste që hynë në vitin 2004 në BE tregon se përfitimi i vërtetë i të qenit pjesë e Politikës së Kohezionit janë risitë në planifikim. Natyrisht, edhe shuma e konsiderueshme e parave është e rëndësishme por, nëse planifikimi nuk është i mirë, paratë mundet lehtësisht të keqpërdoren (janë identifikuar shumë shembuj korrupsioni

- Learning from concrete descriptions of how cities prepared for EU membership and how they were impacted as a consequence of it (for the case of Budapest, see Tosics, 2010).

The Western Balkan Network on Territorial Governance is a promising effort in this direction, preparing the territorial actors of the Western Balkan region for the EU in the best possible way, both as an influencer and as a recipient of the EU regulatory and financial structures.

Notes

1. Launched in 2016, see <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda>

dhe projektesh të dyshimta, kryesisht në vendet periferike të jugut dhe lindjes).

Prandaj, pavarësisht rritjes së vazhdueshme të vështirësive dhe kufizimeve që parashikohen për të ardhmen, vendeve të Ballkanit Perëndimor u volit të përgatiten për anëtarësimin në BE dhe për politikën e kohezionit si një ndër aspektet më pozitive të këtij anëtarësimi. Në procesin e përgatitjeve është e këshillueshme të mësohet nga përvoja e vendeve dhe qyteteve që hynë në BE në valën e fundit të zgjerimit. Idetë e mëposhtme mund të jenë veçanërisht me interes:

- Të influencohet BE-ja para hyrjes: katër vendet e Visegrad-4 bënë një përpjekje lobimi të përqendruar gjatë gjysmës së parë të viteve 2000 lidhur me çështjen e strehimit duke ia dalë ta bindnin Komisionin se strehimi, i cili ishte i përjashtuar nga fushat e përzgjedhshmërisë së politikës së kohezionit, ishte një çështje e rëndësishme për shtetet e reja anëtare dhe duhet të lejohej të bëhej pjesë e fushave të financuara nga politika e kohezionit;
- Të bëhet një përdorim intensiv i arenave të bashkëpunimit në BE për të luftuar për interesat urbane: Komiteti i Rajoneve, Eurocities, Këshilli i Bashkive dhe Rajoneve Evropiane, Eurotowns – shumica e tyre janë të hapura për rajonet dhe qytetet edhe përpara se këto të futen zyrtarisht në BE;
- Të mësohet nga të tjerët: cilat janë praktikat e mira dhe si mund të përshtaten ato në rrethana të ndryshme. URBACT në mënyrë të veçantë mund të konsiderohet një mjet i mirë për shkëmbimin e njohurive mes qyteteve;
- Të mësohet nga përshkrimet e eksperiencave konkrete të qyteteve të caktuara, se si u përgatitën ato për anëtarësimin në BE dhe si ndryshuan si pasojë e këtij anëtarësimi (për rastin e Budapestit shih Tosics, 2010).

Rrjeti i Ballkanit Perëndimor për Qeverisjen e Territorit përbën një përpjekje premtuese në këtë drejtim, duke përgatitur aktorët e territorit të rajonit të Ballkanit Perëndimor për BE-në, në mënyrën më të mirë të mundshme, qoftë si ndikues qoftë si pritës e zbatues të strukturave normative dhe financiare të BE-së.

Shënime

1. E nisur në vitin 2016, shih <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda>

References | Referenca

- EC, 2010. *Europe 2020. A European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*. [Online] Available at: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf> [Accessed 14 August 2018].
- EC, 2014a. *EU Regional Policy*. [Online] Available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/what/future/img/eligibility20142020.pdf [Accessed 13 August 2018].
- EC, 2014b. *ITI Integrated Territorial Investment*. [Online] Available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_en.pdf [Accessed 14 August 2018].
- EC, 2014c. *Community Led Local Development*. [Online] European Commission Available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/community_en.pdf [Accessed 14 August 2018].
- EC, 2018a. *EU Budget for the Future*. [Online] Available at: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-modern-eu-budget-may2018_en.pdf [Accessed 13 August 2018].
- EC, 2018b. *A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends. The Multiannual Financial Framework 2021-2027*. [Online] European Commission Available at: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c2bc7dbd-4fc3-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF [Accessed 14 August 2018].
- ERDF, 2013. *Regulation (Eu) No 1301/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Regional Development Fund and on specific provisions concerning the Investment for growth and jobs goal and repealing Regulation (EC) No 1080/2006*. [Online] Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1301&from=EN> [Accessed 14 August 2018].
- Eurocities, 2017. *the Future of Cohesion Policy. Delivering Results for Citizens Contributing to a Stronger Europe*. [Online] Available at: <http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/EUROCITIESstmtfutureofcohesionpolicyfinal.pdf> [Accessed 14 August 2018].
- Eurocities, 2018. *Policy brief on the MFF proposal 2021-2027*. [Online] Available at: http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Policy_brief_MFF_20180502.pdf [Accessed 14 August 2018].
- Tosics, I., 2010. The approach of Budapest to the European Union *The Europeanization of a post-socialist city*. In A. Hamedinger & A. Wolffhardt, eds. *The Europeanization of Cities - Policies, Urban Change and Urban Networks*. Amsterdam: Techne Press. pp.127-44. <http://mri.hu/wp-content/uploads/2012/07/The-approach-of-Budapest-to-the-European-Union-The-Europeanization-of-a-post-socialist-city.pdf> [Accessed 13 August 2018].
- Tosics, I., 2016. Integrated Territorial Investment – A Missed Opportunity? In J. Bachtler, P. Berkowitz, S. Hardy & T. Muravska, eds. *EU Cohesion Policy - Reassessing performance and direction*. London: Routledge. pp.284-96. London: Routledge. pp 284-296 <http://www.tandfebooks.com/doi/view/10.4324/9781315401867> [Accessed 13 August 2018].