

## **Kentsel ve Bölgesel Gelişim Politikaları: Birleşik Krallık deneyimi**

**Prof. Alan Harding**

**Siyasal ve İktisadi Yönetişim Enstitüsü, Manchester Üniversitesi**

### **Mekânsal şizofreni: Birleşik Krallık'ta güncel kentsel ve bölgesel politikalar**

Gelişmiş ülkeler arasında Birleşik Krallık büyük ölçekli ve yapısal endüstriyel krizler yaşayan ilk ülkedir ve ulusal idareleri bütün sakinlerinin vatandaşlık haklarına eşit erişimini sağlamaya uğraşmışlardır. Bu iki faktörün çakışmasının mekânsal ekonomik yönetim için doğurduğu zorluklar nedeniyle, aktif kentsel ve bölgesel gelişim politikaları ile Birleşik Krallık son otuz yılda uluslararası alanda iyi tanınır oldu. Bu politikaların aldığı biçimlere rağmen, hedefleri, amaçları ve sunum yolları bu sürede büyük ölçüde farklılaşmış, mekânsal farklılıklar ilgi odağı olarak kalmıştır. Kâğıt üstündeki en azından Birleşik Krallık nüfusunun % 90'nini kapsayan İngiltere için bu durum devam etmektedir. Kamu kuruluşları izlemeyi taahhüt ettiği "Kamu Hizmeti Sözleşmesi" (KHS) hedeflerinden birisi "Bölgesel Ekonomik Performans" (BEP) üzerine odaklanmıştır. Bu hükümeti bütün İngiliz bölgelerinin ekonomik performanslarında sürdürülebilir geliştirmeler yapmaya ve uzun dönemde bölgeler arası büyüme oranlarındaki sürekli açığı azaltmakla yükümlü kılmaktadır. Bu "KHS"nin ikinci hedefinin ne kadar azimli uygulandığına dair görüşler farklılık göstermektedir. Bu kesinlikle doğru, örneğin, bölgelerin büyüme oranları arasındaki farklarda bir azalma ile de aradaki farkları azaltmaz; sadece farkların büyüme oranını yavaşlatabilir. Geri kalmış bölgelerin, daha başarılılardan yüksek bir oranda sürekli olarak büyüyeceğini garanti etmek mümkün olsaydı dahi bölgesel zenginlik ve üretkenlikteki mutlak farkların azalmaya başlaması on yıllar alırdı.

İki önemli açıdan, bölgesel ekonomik değişimin modeli ile ilgili hükümetin resmi, kayıt altına alınmış amaçları hakkındaki tartışmalar konunun özüyle ilgili olamamaktadır. Bir açıdan, mekansal ekonomik değişimi "bölge" merceğinden etkin olarak anlamının mümkün olduğu düşüncesi derinlemesine sorunludur. Birleşik Krallık'taki bölgesel sınırlar temel olarak bir idari elverişlilik sorunudur. Örneğin, kısmen Londra hariç İngiltere'nin dokuz "bölge"sinden hiçbirisi, işe ulaşım biçimi ya da başka ekonomik bütünleşme göstergeleriyle belirlenen fonksiyonel ekonomik alanlara yaklaşamaz. Onun yerine, İngiltere'nin kuzeyindeki bölgelerin ekonomisinin, en iyi şekilde, çoğu bir ya da daha çok temel kentsel alanda merkezileşen, alt-bölgesel birimlerin bir birleşimi olarak gösterilebildiği bir duruma sahibiz. Karşıt olarak, ülkenin güneyinde "Londra bölgesi" (aslında merkezin çevresindeki dairesel otoyolun içerisinde kalan metropolitan alan) ve sermayenin iş gücünün çoğunu çektiği ve banliyöleşen ve göçen çok sayıda hane halkını etkili bir şekilde ihraç ettiği komşu bölgelerin büyük parçaları arasında güçlü, ekonomik karşılıklı bağımlılık bulunmaktadır. İngiltere'nin ötesinde, Birleşik Krallık'ın "bölgeleri" daha doğru bir şekilde, İngiltere bölgeleri gibi, belirgin hiçbir fonksiyonel bağılılığı bulunmayan fakat bunun aksine, güçlü bir kültürel kimlik ve aidiyet hissi (sırasıyla İskoçya, Galler ve İrlanda) ile ilişkilendirilmiş devletsiz uluslar (ya da onların parçaları) olarak tanımlanabilir.

Diğer açıdan, hükümetin bölgesel farklılıklardaki büyümeyi sınırlandırmak için resmi amaçlarını uygulayabileceği mümkün kılınabileceği açık bir şekilde tanımlanmış kurumsal yapılar ve politika araçlarının olduğunu söylemek zordur. Doğrusu, Birleşik Krallık'taki tüm devlet ve

bölgelerde ekonomik gelişim ve rejenerasyonu teşvik etmeyi amaçlayan ulus altı yönetim düzenlemelerinin hem yakın zamanda gerçekleşen hem de tarih içindeki durağan büyüme çizgisine rağmen hükümetin mekânsal gelişmeyle ilgili şimdiki büyük atılımının zımnen Londra'yı merkezine alan ve büyüyen bir super bölgede büyümenin desteklenmesi ve yönetilmesine odaklandığı yönünde kayda değer kanıtlar bulunmaktadır

Bu nedenle Birleşik Krallık'taki kentsel ve bölgesel gelişim politikalarıyla ilgili iki "hikâye" anlatmak mümkündür. Genelde ulusal hükümet tarafından anlatılan hikâye; güncel, açıkça belirtilmiş politikaların mekansal düzeylerde farklılıkların azaltılmasıyla ilgili geleneksel endişelerin artması ve hatta güçlendiği ayrıca yeni olanın hükümet birimlerinin en iyiyi bilmediği ama sorumlulukların alt birimlere tamamen veya kısmen devredilmesi gerektiği böylece ekonomik performanstaki makansal farklılıklara çare bulma görevinin görünürde yerel ve bölgesel özellikler ve potansiyeli daha iyi anlayabilecek ve harekete geçebilecek konumda olan kuruluşlarda olduğu konusundaki algılamının arttığıdır. Alternatif hikaye, bazen Londra'nın Birleşik Krallık ekonomisinde oynadığı hayati rol ile ilgili hükümet beyanlarında ortaya çıkar fakat pek çok açıdan mekansal anlamda öncelikli olmayan tek politika alanlarındaki kararlarda zımnen yer alır. Hükümet pratikte, bir "altın kaz" olan Londra süper-bölgesini, ülkenin hiçbir yerinde olmadığı gibi farklı yatırım ve politika seçenekleri ile beslemeye niyetlidir çünkü her ne kadar satışı zor bir strateji dahi olsa, politik olarak, son 15 yıldan fazladır tecrübe edilen eşi görülmemiş ekonomik patlamayı sürdürmenin ve ulusal ekonominin uzun dönemli rekabet edebilirliğini garantilemenin en iyi yolunu simgelemektedir.

Bu bölümün geri kalan kısmı, mekânsal gelişimi ikiye ayırarak inceleyen bu yaklaşımın nasıl ortaya çıktığını, politik ve kurumsal değişime ve 1997'de işçi partisi hükümetinin seçilmesinden bu beri reformlar olan ekonomik bağlama bakmadan önce kısaca geniş bir tarihsel bağlamda inceleyecektir. Bölüm, günümüzde Birleşik Krallık'ta ortaya çıkan yönetim ve politika çerçevelerinin ne kadar sürdürülebilir olduğunu ve destekledikleri mekânsal ekonomik değişim modellerinin gelecekte ne kadar başarılı olacağına değinerek sona erecektir.

### **Birleşik Krallık'ın geçmişteki bölgesel ve kentsel politikaları**

Birleşik Krallık'ta mekânsal politikanın tarihi gerçek anlamda II. Dünya Savaşı sonrası dönemde başladı. 1950'lerden 1970'lere, Birleşik Krallık hükümetleri, bölgeler arası gelişmişlik dengesizliklerini ciddiye aldılar ve hem Londra'yı çevreleyen süper bölgedeki (öyle ki bu bölge, kayıt tutulmaya başlandığından bu yana her zaman ülkenin ekonomik açıdan en aktif bölgesi olmuştur) gelişmeleri kontrol etmek, hem de başta imalat sanayi olmak üzere ekonomiyi civar bölgelere yaygınlaştırmak için bir dizi önlem geliştirdiler. Bunu başarmak amacıyla yapılanlar; civar bölgelere şirketlerin taşınması veya buralarda kurulması için teşvikler uygulanmasından, ülkenin güneydoğusundaki yeni ekonomik faaliyetlerin çeşitli kontrol önmleri altında tutulmasına kadar değişmekteydi. Özel şirketler üzerine odaklanmış olan bu önlemler, nüfusun Londra ve diğer büyük şehirlerden, yeni yerleşim yerleri geliştirilmesi yoluyla diğer bölgelere yayılması ve kamu hizmetlerinin, merkezden bu yeni bölgelere yaygınlaştırılmasının sağlanması (dekonstrasyon) gibi diğer önlemlerle destekleniyordu.

Geleneksel bölgesel politikalara ilişkin yazında sıkça, özel sektörün yatırımları ve faaliyetleri bakımından, bu önlemlerin dikkate değer bir süre oldukça iyi çalıştığını ileri sürülmektedir. Böylelikle başlıca üretim sanayi kuruluşları kıyı bölgelerde yer almış ve uzun süreli ticarete ve

ağır sanayi güçleri ile ekonomilerin modernizasyonuna yardım etmiştir. Bununla birlikte, Birleşik Krallık bir endüstriyel krize sürüklenmeye başladığında, bölgesel politikanın bir sonucu olarak elde ettiği kazançlar, diğer gelişmiş ekonomilerle karşılaştırıldığında daha hızlı bir şekilde ortadan kaybolmaya başlamıştır. Civar bölgelerdeki fabrikaların pek çoğu bağlı oldukları şirketlerin artan küresel rekabetin etkisiyle kapanması veya küçülmesiyle ilk kapananlar arasında yer aldılar. Bölgesel politikanın mantığı aşağıdaki nedenlerle çözülmeye uğradı; a) Ülkenin, bölgesel politika yardımı alabilecek derecede fakir olan alanları o kadar büyüdü ki bir zamanlar şirketlerin faydalandığı yardım havuzu daraldı b) Ülkenin, ekonomik fırsatları en etkin şekilde atlatıyor görünen bu alanlarının gelişimi üzerinde herhangi bir kontrolü olması gerektiğini tartışmak olanaksız hale geldi.

Endüstriyel değişimin bedeli Birleşik Krallık'ta hiç de eşit olmayan bir şekilde paylaşıldı. Özellikle büyük şehirler yeni, bilgi-yoğun bir ekonomiye ayak uydurmak için uzun bir yola girdiler. 1970'lerin sonları ve 80'ler boyunca işsizlik büyük şehirlerin bazı bölgelerinde %50 ve üzerindeki oranlara ulaştı. Hatta bir bütün olarak şehirlerde, 1980'lerin başlarındaki ülkesel ekonomik durgunluğun en üst seviyede olduğu yıllarda %20-25'lik işsizlik oranı alışılmadık bir durum değildi. Bunun sonucu olarak; ekonomik faaliyetlerin endüstriyel yeniden yapılanmanın olumsuz sonuçlarını deneyimleyen alanlardan, diğer alanlara yaygınlaştırılması üzerine kurulu, bölgesel politikaya sahip olmaktan çok, Birleşik Krallık hükümetleri mekânsal gelişim çabalarını, giderek artan bir biçimde büyük şehirlerdeki en ciddi düşüşün yaşandığı belirli küçük alanlara odaklanan kentsel politikalara kaydırdılar. 1970'lerin sonlarından bu yüzyılın başlarına kadar, şehirlerin fiziki altyapı olarak geliştirilmesini, yatırımları ve ekonomik değişimin en kötü etkilerini hisseden toplumların refahını sağlamaya yönelik bir dizi müdahaleler yapıldı.

Ulusal kentsel politikaların ne kadar etkili oldukları konusundaki görüşler değişmektedir. Bir taraftan, şüphesiz Birleşik Krallık içerisinde düzenli olmasa da derin bir kentsel dönüşüm vardır. Bununla birlikte burada, "acaba kentsel politikalar, kentsel alanlar içerisinde ve onlar tarafından deneyimlenen olumlu değişikliklerin çoğundan sorumlu mudurlar?" şeklinde kocaman bir soru işareti kalıyor. Bu yazı hazırlanırken Birleşik Krallık, eşi görülmemiş 15 yıldır kesintisiz süren bir ekonomik büyümeyi yaşamaktadır. Kentsel programlar, şimdilik parlak ve büyük oranda post-endüstriyel ekonomi için, özellikle ulusal ekonomik başarıdan oransız bir şekilde yararlanmaya başlamış olan şehirler içerisindeki kilit bölgelere odaklandıklarında, şehirlerin yeniden yapılandırılmasını destekleme rolünü oynamakla birlikte herhangi bir dengeli değerlendirme Birleşik Krallık şehirleri içerisindeki değişimin sürdürülen politikadan çok piyasa yönlendirmesi sonucu olduğunu ortaya koyabilecektir.

## **Son Reformlar**

1997'den beri geleneksel bölgesel politikasına ilişkin temel kaygılar yavaş yavaş yeniden keşfedilmektedir ki bu kaygılar; bölgesel ekonomik performans ile ekonomik değişimin kilit oyuncularını olan büyük şehirlerdeki, nispeten sanayi sonrası ve bilgi tabanlı yükselen ekonomiye sahip alanları içerisindeki gerçekleşme arasındaki büyüyen farklardır. Sonuncusu, ulusal kentsel politikalarla kastedilen; "şehirler ekonomik yenilikler ve dinamizmden ziyade (yada bunlara ek olarak) sosyal problemlerin kaynağıdır" görüşüne meydan okumaktadır. İlki, yeni bir tarzda bölgesel gelişme sorunlarına cevap verecek şekilde kurumların ve politikaların geliştirilmesine ilişkin artan ilgiyi tetiklemektedir. Bunun sebeplerinden birisi, şehirlerin artan performans ve potansiyeliyle birlikte sorunlarının da arttığını kabul etmenin biraz zaman almış olmasının

nedeni coğrafyanın idari yapılanmasıdır. Birleşik Krallık, nüfuz alanı içerisindeki şehir ve daha geniş alanları bir dizi farklı yönetim birimine ayırmaya eğilimli bir yönetsel sisteme sahiptir. Tek başlarına bu birimler, ekonomik açıdan fazla bir anlam ifade etmezler ve yönetimin çok parçalı olması, şehir-bölgeler veya metropol alan seviyesinde politikaların bir araya getirilmesini oldukça güçleştirir. Yine de; bunu başarmanın hayati önem kazandığı gittikçe daha güçlü bir şekilde ortaya çıkmaktadır çünkü başlıca şehirlerimizin etrafını saran evden işe yaptıkları seyahatlerinin olduğu bölge düzeyinde toplumsal ayırım ve ekonomik rekabet gibi hususların dikkate alınmasını gerekmektedir.

Son beş yıldır, kentsel ve bölgesel politikaya karşı tavırlar değişmeye başladı ve bu politikaların kilit şehir bölgelerin farklılık gösteren ekonomik performans ve işlevlerini yansıtacak şekilde daha etkin olarak bir araya getirilmesi önem kazandı. Bu, bir bilgi ekonomisinde şehirlerin; yükselen mekânsal ekonomik gerçekleri yansıtacak tarzda yeniden şekillendirilmesine ihtiyaç duyulan yönetsel düzenlemeler, politikalar ve ekonomik değişikliklerin büyük oranda bir potada eritilmiş hali olduğu biçimindeki sağlıklı son akademik analizlere dayanmaktadır. Bununla birlikte, Birleşik Krallık'ta bu gerçeğin görülmeye başlanmasıyla izlenen yol biraz karmaşık oldu. İşçi partisi hükümetinin ilk döneminde yetki ve sorumlulukları alt seviyelere devretmek için görülmemiş bir çaba vardı. Bu devretme çabalarının ilk safhalarının arkasındaki esas düşünce, alt birimlerin ekonomik performansı ile ilgili değildi. Bu daha çok Birleşik Krallık'ın yapısını modernize etmek ve özerk yönetim düzeyinin bu konuda açıkça istekli oldukları görülen bölgelere genişletilmesine odaklanıyordu. Sonuç olarak yetki devri modeli eşitlikçi değildi. Şimdi, güçlü ulusal kimlik duygusunun olduğu İngiliz olmayan Birleşik Krallık bölgeleri (İskoçya, Kuzey İrlanda gibi) için yetkilendirilmiş yönetimler (doğrudan seçilmiş parlamento veya meclisler) bulunmaktadır. Aynı şekilde, Londra metropol bölgesi için doğrudan seçilmiş stratejik bir yönetim oluşturulmuştur. Bütün bunlara rağmen, son hali ile Birleşik Krallık halkının yaklaşık olarak sadece %25'i hâlihazırda alt kademelere yetkinin devredildiği yönetim düzenlemeleri şemsiyesi altında yaşamaktadır.

Ülkenin geri kalanı (ki İngiltere'de yaşayanların %75'i Londra dışında yaşamaktadır) için gelişim yavaş ve daha zordur. Bunun nedeni kısmen, İngiliz halkının "kendi" bölgelerine bağlılık duygusunun nispeten zayıf oluşu, kısmen de bölgesel ölçekte yetki genişliği çerçevesinde çalışan yönetimlerin demokratikleşmesi konusunda yapılabilecek fazla şey olmamasıydı, İngiltere içerisindeki odaklanma ekonomik performans üzerine oldu. Yönetim kurulları Hükümetçe atanan Bölgesel Kalkınma Ajansları (BKA'lar) her bir İngiliz bölgesinde ekonomik gelişmeleri izlemek ve koordinasyonu sağlamak üzere 1999'da kuruldu. Bu ajanslar bölgesel yönetimin kilit unsurları olmakla birlikte, bölgelerine yapılan kamu harcamaların ancak %5 veya daha azını kontrol etmektedirler.

İşçi partisinin 2001'den sonraki ikinci döneminde, BKA'ların ve bölgelerdeki diğer kamu sektörü faaliyetlerinin daha doğrudan, demokratik gözetimi için deneysel bir girişim vardı ki bu Seçilmiş Bölgesel Meclislerin (SBM) kurulmasına yol açacaktı. Temelde düşünülen şey, ilk aşamada ulusal ortalamanın çok gerisinde kalan ekonomik performansa sahip kuzeydeki İngiliz bölgelerinde yer alan SBM'leri denemek ve geliştirmektir. Süreç, ulusal hükümet ve bir hükümet biriminin (özellikle SBM'lerin ne yapacağı konusunda bir öneri geliştirmesi ve başlangıçta ilgili üç bölgede - Kuzey Doğu, Kuzey Batı ve Yorkshire, Humber- referanduma sunulmasını amacıyla) sorumluluğuna devredildi. Sonuçta sadece Kuzey Doğu'da ki bu bölge genelde SBM fikrinin en fazla desteklendiği umulan bölge idi Kasım 2004'de referandum gerçekleştirilebildi.

Referandum sonucuna göre Kuzey Doğu'da SBM kurulması büyük bir oranla reddedildi (%80-%20).

Referandumun sonuçları hakkında birçok yorum yapılabilir. Nedenlerden biri yukarıda bahsedildiği gibi, İngiltere'de yönetsel bölgelere ciddi bir kültürel yakınlık bulunmamaktadır. Halk, kendisini bir bölgeden ziyade, İngiliz olarak veya bir kasaba, şehir ya da mevkinden görmeye eğilimlidir. İkinci bir neden, masadaki hükümetin sunduğu SBM önerisi geniş bir kesim tarafından oldukça zayıf görünüyordu; SBM'ler en azından başlangıçta işlevlerini yerine getirmek için yeterli güç ve kaynağa sahip değillerdi. Çok eleştirilen Irak savaşından hemen sonraya rastlayan referandumun zamanlaması, bazı seçmenler için SBM'lerden çok Hükümet politikaları karşıtlığının etkin şekilde oylanması anlamına geliyordu. Fakat, halkın Kuzey Doğu'daki SBM'yi reddetmesinin asıl nedeni; basitçe, daha çok politikacının ortaya çıkmasının istenmemesiydi ki bu ülkede güçlü bir politika karşıtı duyguyu yansıtmaya ve İngiltere'de yetki devrinin gelişmesini güçleştirmektedir. Bu reddin ölçeği, hükümetin sonraki referandumlardan vazgeçmesine ve İngiltere'nin yetki devri ile ilgili planlarını rafa kaldırmasına yol açtı.

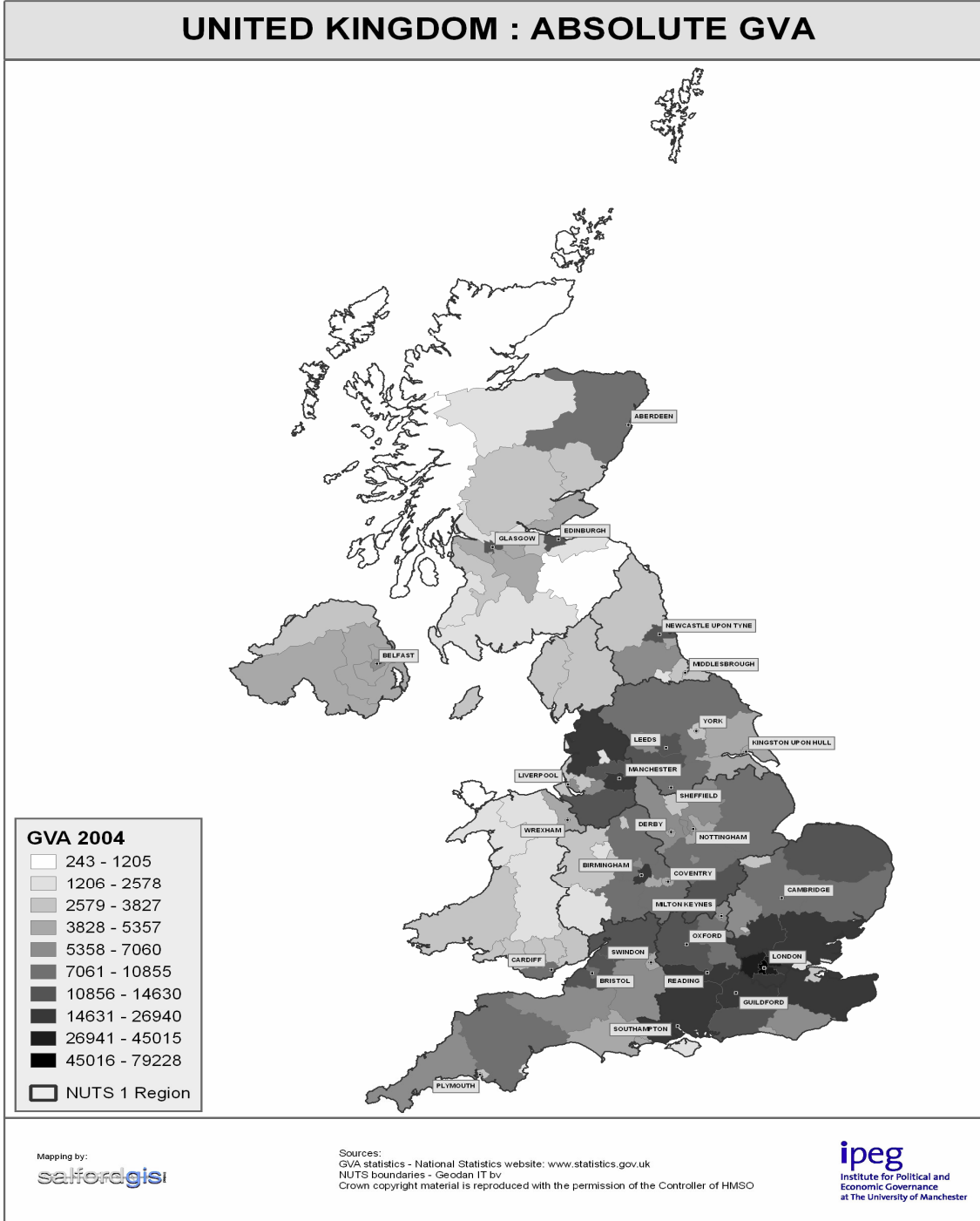
Böylelikle, İşçi Partisi Hükümetinin 2005'den sonraki üçüncü dönemine gelindiğinde, Londra dışında İngiltere'deki ekonomik gelişime, kurumsal değişime ve yetki devrine ilişkin yaklaşımı yeniden etraflıca düşünmeye ihtiyaç vardı. Pratikte, 2007'nin ikinci yarısında yayımlanan iki hükümet dokümanında (Ulus altı Ekonomik Gelişme ve Yenilenmenin Gözden Geçirilmesi veya 'SNR', ve Bütçe öncesi Rapor ve Harcamaların Kapsamlı İncelenmesi veya 'CSR07') bu konu iki yönden ele alındı. Bu iki dokümanın birlikte anlattıkları "mekânsal şizofreni" olarak adlandırılabilir. Bir tarafta, yetki devrinden ziyade ülkede çeşitli ulus altı seviyelerde ekonomik değişikliğe daha etkili cevap verilmesini sağlamak ve teşvik etmekle ilgili sorumluluğun ve ekonomik gelişmenin merkezilikten çıkartılmasına dair taahhüt vardır. Diğer tarafta ise hükümet içerisinde; Londra ve başkenti çevreleyen super bölgenin Birleşik Krallık'ın küresel ekonomideki en önemli vasıtası olduğuna ve önceliğin bir dizi politika ayarlamaları ve harcama planları yoluyla Londra süper bölgesinin geliştirilmesine verilmesi gerektiğine dair kesin bir anlayış vardır.

Bu pozisyonların hiçbirisi yukarıda bahsedilen mekânsal ekonomik gelişmelere dair Hükümetin resmi bir taahhütü- Bölgesel Ekonomik Performans KHS- ve özellikle en iyi işleyen bölgeler ile geri kalanlar arasındaki bölgesel büyüme oranlarının farklarını azaltmak şeklindeki uzun vadeli hedefi ile uyuşmamaktadır. Mücadelenin boyutu yazının devamındaki haritalarda özetlenmektedir.(1) Haritalarda Birleşik Krallık'ın mekânsal ekonomik coğrafyasındaki son değişiklikleri modellemek amacıyla 'NUTS 3' alanları için resmi "Gayrisafi Katma Değer" (GKD) kullanılmaktadır (Avrupa Komisyonu tarafından Avrupa Birliği (AB) içerisinde mekânsal değişiklikleri karşılaştırmak için kullanılan, belediyeden büyük fakat idari bölgeden küçük, standart istatistiksel birim kullanılmıştır). Harita 1, NUTS 3 alanlarındaki GKD'nin mutlak seviyelerini gösterirken, Harita 2 GKD'nin aynı alanlardaki 1995 – 2004 arasındaki gelişimin mutlak seviyesini göstermektedir. Harita 3 ve 4 ise GKD'nin kişi başına göstergelerini ve eldeki en iyi üretim değerlerini kullanarak bu analizleri tekrarlamaktadır.

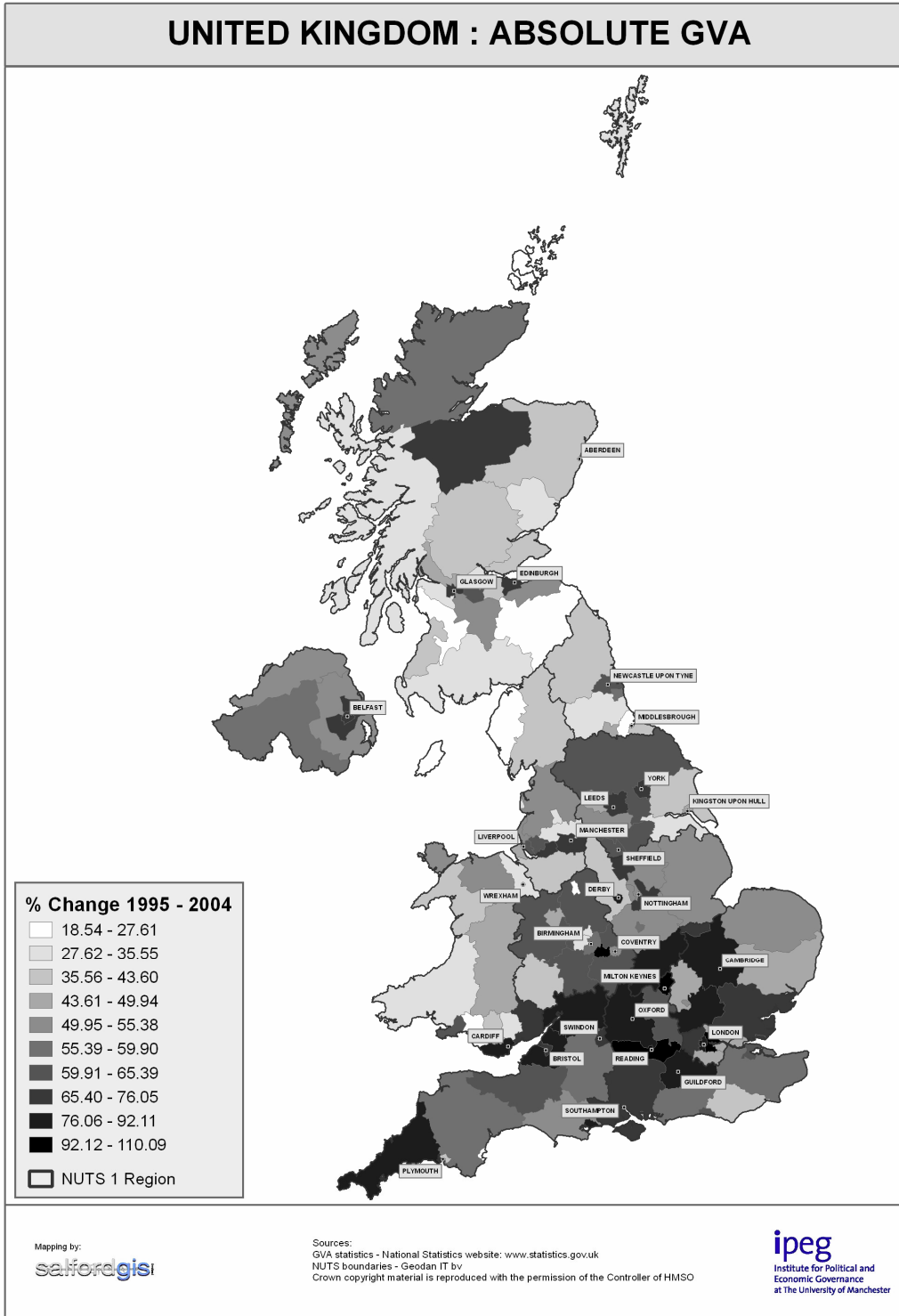
Bu haritalar üç temel hususu göstermektedir. İlki, "Londra etkisi" çok büyüktür, coğrafi olarak yayılmıştır ve büyümektedir. Londra super-bölgesi terimini; şehrin kendisine ilave olarak güneydoğudaki geniş parçaları, doğu bölgesinin güney kısımlarını ve gittikçe artan şekilde orta bölgelerin iyi bağlantı sağlamış en yakın alanlarını, toplam ekonomik faaliyetlerin en üst seviyesi

ile NUTS 3 alanlarının en yoğun konsantrasyonunu (Harita 1), son zamanlardaki ekonomik gelişmenin en hızlı olduğu alanları (Harita 2), üretkenliğin en üst seviyede olduğu yüksek yoğunluktaki alanları (Harita 3) ve son zamanlarda üretkenlik artışının en çok görüldüğü yerleri (Harita 4) kapsamak üzere kullanabiliriz.

Harita 1: NUTS 3 bölgeleri için Gayri Safi Katma Değerler, 2004

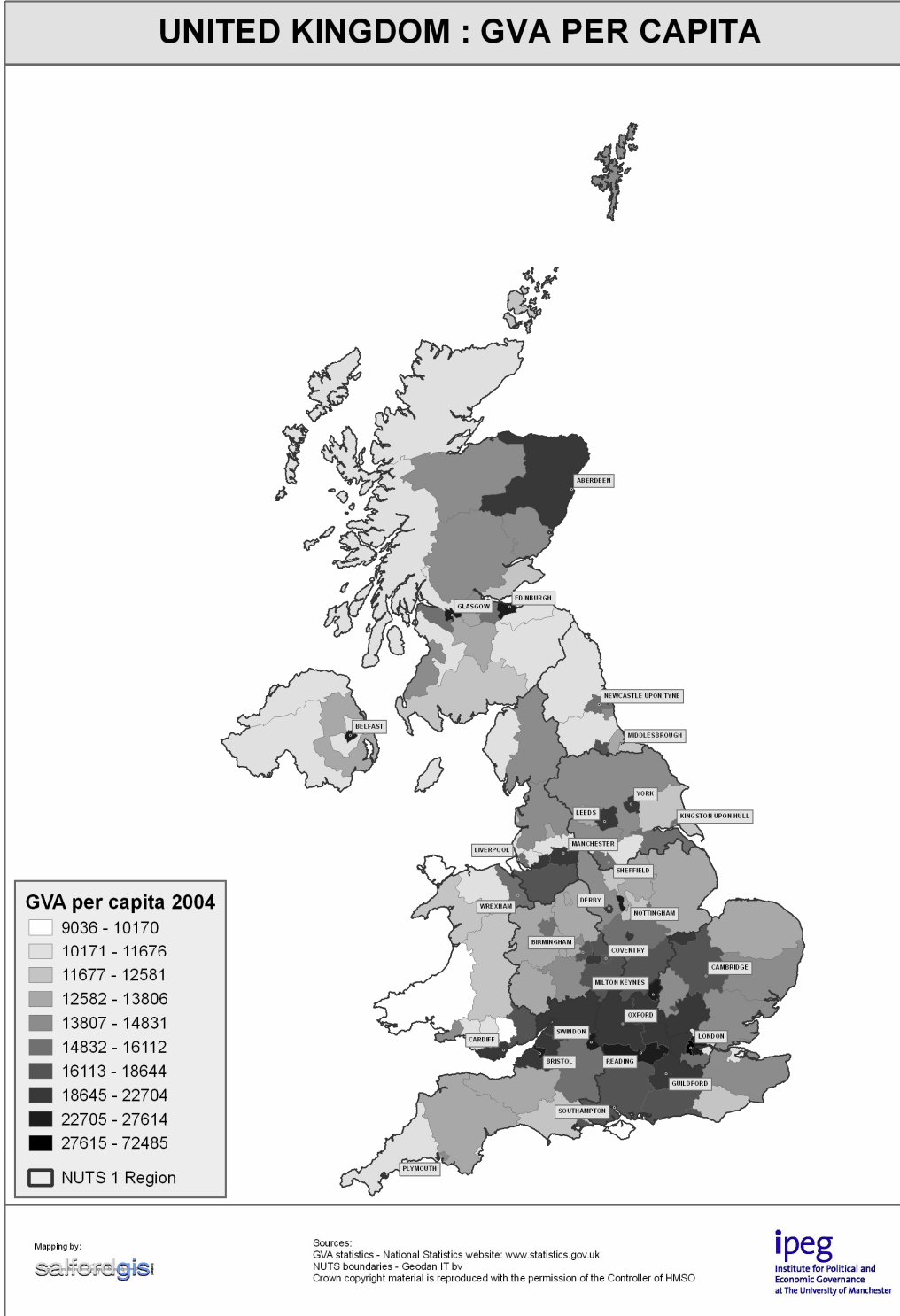


Harita 2: NUTS 3 bölgelerde GKD değişimi (%), 1995-2004

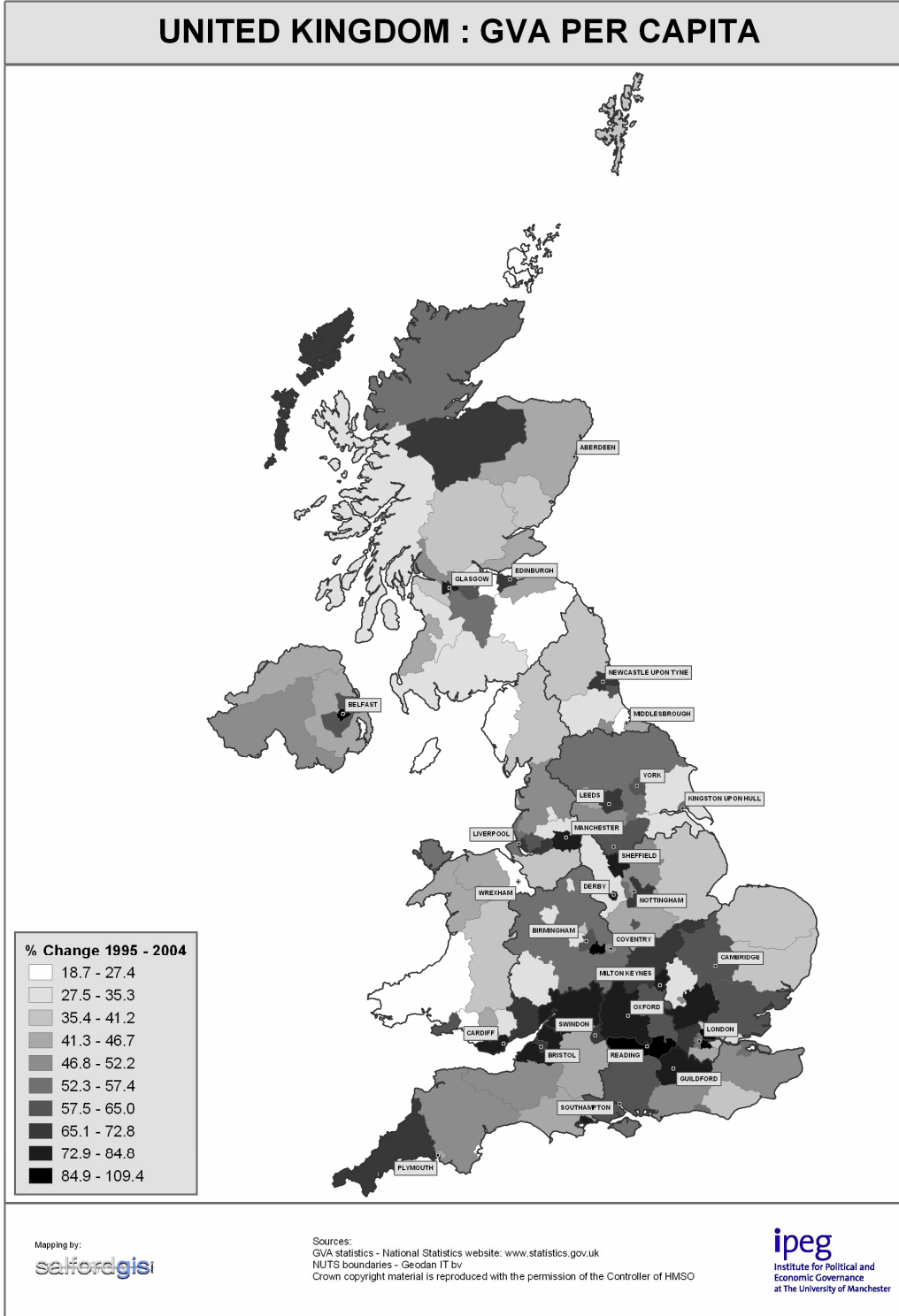




Harita 3: NUTS 3 bölgelerde kişi başı GKD, 2004



Harita 4: NUTS 3 bölgelerde kişi başı GKD değişimi (%) 1995-2004



İkincisi, taşra şehirlerini merkezine alan yerlerin, ekonomik servetlerinde dikkate değer gelişmeler olduğuna ilişkin dellilerin olduğudur. Londra super-bölgesi dışında yüksek yoğunluklu ekonomik faaliyetler az ve birbirinden uzaktır (Harita 1) ve bazı durumlarda son zamanlardaki güçlerinden çok eskiden kalanları yansıtır. Örneğin, geçmişte sanyinin kalbi olan Kuzeybatı bölgesindeki Lancashire ve kuzeydeki Greater Manchester nispeten yüksek GKD seviyelerine sahip olmaya devam ettiler (Harita 1). Fakat, son zamanlardaki artışlar, mevcut 'üretim' seviyeleri ve son dönemdeki GKD değişimi bakımından performansın oldukça düşük olduğu görülüyordu (Harita 2-4). Bununla birlikte, eğer biz GKD ve kişi başına GKD'deki artışa odaklanırsak (Harita 2 ve 4), açıkça görülmektedir ki belirli taşra 'şehir-bölgeler'in (özellikle Manchester, Leeds, Liverpool, Birmingham, Bristol, smaller York, Derby ve Nottingham şehirleri çevresindekiler) performansı Londra super-bölgesi ile karşılaştırılabilir durumdayken diğerleri (Sheffield and Newcastle açık örnekler) hemen kendi yakın bölgesel şartlarına sıkışmış durumdaydı.

Üçüncüsü, Londra super-bölgesi ile geriye kalanı arasındaki fark belirgindir ve artmaktadır. Böylece, 2 ve 4 no'lu haritaların gösterdiği eğilim, ortaya koymaktadır ki kendilerine komşu bölgeleri de geliştirmesi ve buna bağlı olarak bölgesel değişimi hızlandırması beklenen kilit taşra şehir-bölgelerin performansı, Londra super-bölgesinin çok gerisinde kalmaktadır.

Mantıksal olarak, şehir-bölge'lere ekonomik gelişme odaklı bir yaklaşımın, hangi Bölgesel Ekonomik Performans (BEP) – Kamu Hizmet Sözleşmesi (KHS) isteğinin öncelik alacağına bağlı olarak iki şekilden birisi olması beklenir. Her ikisinde kapsamlı olmaktan çok mekânsal olarak seçici olacaktır. Eğer hedefin birinci kısmı (bütün bölgelerde ekonomik gelişmede maksimum uygulanabilirlik ve devam ettirilebilirliği sağlamak için) öncelik alırsa bu, Londra (açıkça güneydoğu ve doğu bölgelerin gelişimini sağlayan)ve diğer belli başlı taşra şehirleri üzerine odaklı, güçlendirilmiş şehir-bölge geliştirme stratejilerinin lehine bir durum olacaktır. Buna alternatif olarak, ekonomik büyüme oranlarında bölgeler arası eşitsizlikleri azaltmak için ciddi bir çaba gösterilecekse, en güçlü büyüme potansiyeline sahip taşra şehir-bölgeleri üzerine daha fazla odaklanmak gerekecektir. Bu parametreler kapsamında gerçekten, şehir-bölgeler için nasıl dağıtım modellerinin oluşturulabileceği ve hangi kaynakların kullanılabileceği cevaplandırılması gereken konular olarak kalmaktadır. Pratikte, son zamanlardaki 'şehir-bölge tartışması'nın çeşitli katılımcıları arasında ortaya çıkan yönetim konularında çok az fikir birliği vardır. Nispeten gelişigüzel bir gözlemin ötesinde; ulaşım, ekonomik gelişme, emlak, kalifiye elaman, iş gelişimi, arazi kullanımı planlaması gibi karar verilmesi gereken önemli alanların şehir-bölge seviyesinde daha iyi düzenlenmesine ihtiyaç vardır.

Böyle bir fikir birliğini başarmayı pratikte güçleştiren şeydi ki, Hükümet, ulus-altı ekonomik değişiklik modelinde, şehir ve şehir-bölgeler'in önemini kavramış olmasına rağmen, ne BEP ve KHS'nin iki unsurunun eşzamanlı olarak nasıl takip edileceğine dair beklentisini açıklayabiliyor, ne de şehir bölgelerin, mekânsal ekonomik gelişme konusundaki kendi yaklaşımına uygunluğunu nasıl gördüğünü belirtebiliyordu. Buna karşılık, 2007'nin ikinci yarısı boyunca, açık bir şekilde ekonomiye odaklanmış fakat net bir mekânsal öncelik oluşturamamış ulus altı yönetim ve politikaya bir yöneliş vardı. Burada kilit doküman, yukarıda anlatıldığı gibi SNR idi. Doküman, demokratik bölgeciliğin çöküşünden sonra geride kalan kafa karıştırıcı kurumsal resmin düzeltilmesi için yapılan girişimleri anlatmaktadır. Ortaya kondu ki, bizim kasaba ve şehirlerimiz

sıklıkla ekonomik büyümenin motorudur ve alt bölgeler seviyesinde işleyen ekonomik pazarlardır. Şehir bölgelerde ve şehir bölgeler ile daha alt seviyelerdeki iyileştirilmiş politika koordinasyonu kapsamında; ulaşım, planlama, yenileme, istihdam, kalifiye elaman ve girişimcilik hususları ekonomik gelişmeyi destekleyen unsurlar olacaktır.

Bununla birlikte, SNR'nin temsil ettiği yaklaşım inisiyatifçi ve ademi merkezîyetçiydi. Bu, Hükümetin uzun zaman alan tahsis öncelikleri uygulamasını ve tasarladığı önemli ulusal programları büyük oranda terketmesine ve politika oluşturma ve yayma işinin önemli ölçüde ulus altı yapılara, özellikle de yerel yönetimlere ve Bölgesel Kalkınma Ajansları'na bırakıldığı bir rejime kaymasına neden oldu. Bölgealtı seviyelerde koordinasyon, liderlik ve hizmet sunma kapasitesinin kısıtlı olduğunun anlaşılması ile, aşağıdan-yukarıya ilgili ortakları tarafından da savunulan ve Hükümet kriterleri ile uyumlu inisiyatifler için, nasıl olacağı belirsiz bir destek vaat edildi.

SNR aracılığıyla bu şekilde uygulanması beklenen mekanizmalar aşağıdakileri içermektedir

- Ekonomik gelişmeyi artırma görevinin yerel yönetimlerin yasal görevlerine eklenmesi
- Alt bölge veya şehir bölge düzeyindeki ortaklar arasında Çok-Alanlı Anlaşmalar (MAA) geliştirilmesi
- Yine böyle ortaklar arasında işbirliği görevi belirlenmesi potansiyeli ve son olarak,
- Uzun dönemde ekonomik gelişim ve ilgili amaçlar için yasal alt bölge veya şehir bölge düzeyinde yönetim birimleri oluşturulması için potansiyel yönelim

Bu yazı hazırlanırken, bu faaliyetlerin her birisi bir SNR icra planının parçası olarak yerine getirilmektedir. SNR'nin deneysel ademi merkezîyetçi karakteri, alınmış olan daha sıkı bir dizi inisiyatif ile karşılaştırılabilir ve Londra super-bölgesi için uygulanabilir. Hükümetin politikası, Londra süper-bölgesindeki gelişimi yönetme ihtiyacı ile ağırlıklı olarak kuzey yakın civarındaki şehir ve bölgelerde görülen yavaşlamayı durdurma arasında bir süre için denge sağladı. Yüksek seviyedeki ekonomik gelişmenin yarattığı sorunlar (trafik yoğunluğu, hava alanı kapasitesi üzerindeki baskılar, kalifiye elaman eksikliği, yetersiz konut gibi) ile etkin şekilde başa çıkabilme çabaları aynı anda Hükümet adına yürütülen bir dizi bağımsız gözde geçirme çalışmalarını – örneğin konut ve planlama (Barker), ulaşım (Eddington) ve kalifiye eleman (Leitch) gibi-desteklendi.

Bu büyüme yönetiminin getirdiği zorunluluklar, Hükümetin 2011'e kadarki harcamalarını belirleyen CSR07 içerisinde çok daha belirgindi. Bir bütün olarak CSR07, gerçek koşullarda daha yavaş harcama artışı için planlanan sıkı bir üç yıllık kamu harcama uzlaşmasını ortaya koydu. Bununla birlikte aynı zamanda Hükümet unsurlarının ellerindeki önemli vasıtaları tahsis etme eğilimini desteklemeye ve bazı durumlarda doğrudan Londra ve çevresindeki gelişimin yönetilmesini ve artırılmasını hedefleyen bir dizi projenin yaygınlaştırılmasına devam etti. Bunlar, Londra Olimpiyatlarının (9 milyar sterlinden daha pahalıya malolacağı hesaplanıyor), bir dizi ulaşım altyapı projesi (Londra'yı yeraltında katedecek bir demiryolu projesi ile birlikte 16 milyar sterlin), Londra doğusundaki "Thames Geçişi"nin altyapısı ve yeni konut yatırımları projesi (9 milyar sterlin) ve bir dizi gelişmiş alan projesi, Londra Üniversitesinin'de Avrupa'nın en büyük tıbbi araştırmalar merkezinin yapımı ve Heatrow Havaalanında üçüncü bir pist inşası projelerini kapsamaktadır.

Bunlar ve diğer projeler, bir dizi münferit bakanlık politika ölçütü çerçevesinde geliştirilmiş olsa dahi aşağıdaki bazı gerçekler geçerliliğini korumaktadır:

- Uygulamaya girdikçe, bölge içi farklılıkların dahada artmasına neden olacaklar,
- Ortaya çıkmalarını sağlayan fonlama ve planlama kararları alt kademelere devredilmemişti,
- Hepsi, SNR'nin sonucu olarak ortaya konulan mekânsal gelişme çerçevesinin dışında kalmaktadır ve son olarak,
- Londra super-bölgesi dışında İngiltere'de herhangi bir bölge için eşdeğerli bir paket mevcut değildir.

Kısacası en azından 2008-11 harcama döneminde, açık ve ima edilen mekansal gelişme politikası arasında bir ayrıma ihtiyaç vardır. Bu, görünüşte izin veren ve ademi merkezîyetçi, resmi, İngiltere'yi kapsayan bir yaklaşımdır ve Londra süper bölgesi için yönetim stratejisi ile hedeflenen gelişme artışını birlikte ortaya koyan merkezden yönetilen, daha gayri resmi bir dizi inisiyatife paralel olacaktır.

### **Sürdürülebilirlik Sorunu**

SNR ve CSR07'nin yayımlanması, İngiltere'de geçmişten kalan nispeten zayıf hareketin çöküşünden önce, ulus altı ve kurumsal politika reformunun yürümekte olduğu doğrultudan temelde ayrılan, Hükümetin mekânsal gelişimle ilgili eğilimlerine açıklık getirdi. Yeni ortaya çıkan politika sistemi içerisinde Londra süper bölgesinin belirlenen ihtiyaçları; en azından kısmen, gevşek bir şekilde birleştirilmiş bir dizi ulusal yatırım ve bunlarla birleşen dağıtım mekanizmaları ile güçlendirilmiş başkente özgü yönetim düzenlemeleri vasıtasıyla hazırlanır. Başka yerlerde, güçlü şehir-bölgesel yönetim politikasının çerçevesi ve yatırım stratejileri, SNR tarafından sağlanan gönüllü, aşağıdan-yukarıya düzenlemelerden kaynaklanabilir fakat bu gelecekte yönetimin katmanları ve bölgesel, yerel, ulusal bürolar arasındaki nispeten beklenmeyen etkileşimin potansiyel sonuçlarından sadece birisidir. Bundan daha da az açık olan, ortaya çıkan uzlaşmanın uygulamada nasıl sürdürülebileceğidir.

Ekonomik koşullarda, yukarıda bahsedilen yönetim düzenlemeleri ve ortaya çıkan mekânsal politikanın başarısı, aslında iş ve finansal konuların küresel bir merkezi olarak Londra'nın üstleneceği role bağlıdır. İlâveten, "Londra etkisi" sadece kendisini çevreleyen süper-bölgenin gelişimini yönlendirmeye devam etmekle kalmaz, aynı zamanda pozitif dışsallıkları sonunda ülkenin henüz ulaşılmamış en kenar bölgelerini de canlandırır. Londra süper-bölgesine bu derece bağımlı olmak, sürdürülen 15 yıllık ulusal ekonomik büyümenin sezgisel olduğunu ancak daha az avantajı olan durumlarda, özellikle ulusal ekonomik sarsıntıların etkilerinin güçlü olarak hissedildiği anlaşıldığında en azından kısa vadede piyasa canlılığının olduğu çoğu yerde sorgulanabileceğini gösterir. Ortaya çıkan düzenlemeler çevresel sürdürülebilirlik göz önünde bulundurulduğunda ciddi zorluklarla karşılaşmaktadır. Çünkü Londra süper bölgesinde büyümeyi teşvik etmek ve yönetmeye yoğunlaşmış girişimlerin daha etkili olması daha yüksek düzeyde bir ekonomik faaliyete ev sahipliği yapılmasına ve nüfusun bunu sürdürebilecek şekilde artmasını gerektirmektedir ki bu nedenle yaşam kalitesinin hali hazırda düşmekte veya şiddetli baskı altında olduğuna inanılan güney doğu İngiltere'de yaşayanların büyük bir direnişle karşı karşıya kalmaktadır.

Belki de en çetrefilli soru yeni yapılanmanın siyasi sürdürülebilirliğine ilişkindir. Kuzey doğu referandumu sonuçta ekonomik göstergelerin çoğunun hatta ülkenin en fakir bölgesinin bile pozitif bir doğrultuda geliştiği bir zamanda daha çok ulus altı özerkliğe yönelik isteğin az olduğunu göstermektedir. “Şehir bölgeciliğin” ilerleyişinin ara dönemdeki yavaşlığı değişim için yapılan baskının küçük bir politikacı ve siyaset yorumcusu elitinin ötesinde muhtemelen daha “doğal” ekonomik birimlerin olduğu yerlerde bile benzer şekilde sınırlıdır. Bunun devam edip etmeyeceği açık bir soru olarak varlığını koruyacaktır

Ekonomik büyüme sürdüğü takdirde öyle görünüyor ki hükümet bir noktada bölgesel ekonomik büyüme oranlarında daha çok uyumu sağlayabileceğine yönelik isteğini gerçekleştiremeyeceğini ve takibinde kaçınılmaz bazı sonuçlara katlanmak zorunda olacağını kabul edecektir. Ulusal bir ekonomik yavaşlamanın ironik olarak kısa dönemde bölgeler arasındaki büyüme farklılıklarının azaltılması yönünde bir etkisi olacaktır, çünkü etkileri Londra süper bölgesinde daha çok hissedilir olacaktır. Bununla birlikte uzun dönemde büyümenin Londra dâhilinde ve civarında teşvik edilmesi ve yönetilmesi için atılan adımlar ekonomik bir toparlanma olduğunda farklılıkların artmasına yol açacaktır. Uygulamada bu senaryolardan hangisi gerçekleşirse gerçekleşsin öyle görünüyor ki mekânsal ekonomik farklılıklar konusunun siyasallaştırılmasında azalma olmayacak ve Hükümet’in mekânsal şizofrenisi yok olmayacaktır.