

## İŞBİRLİĞİ Mİ, KARŞITLIK MI

Sait Güran\*

İnsanın, yirmi üçünde adım attığı meslekte, otuz dokuz yıl sonra, Hocası olarak tanıdığı kişi için yazı yazması, anlatılması zor olan çok ilginç bir duygu. Bu vesile ile, önce, Giritli'den iki anı aktarmak istiyorum.

Yeni asistanım, öğrenciliğimden kalma bıyığımı devam ettiriyorum; Giritli ise Amerika'dan yeni gelmiş, papyon takmağa başlamış; bıyık ve bıyığım hakkında yaptığı "yorum" üzerine, o gün bu gün meslekte kimse beni bıyıklı hatırlayamaz. Ne mi demiş idi? Bırakalım, Giritli'ye özgü "yorum" aramızda kalsın.

Diğeri de, cereyan ettiği dönem itibariyle -yıl 1960- hayli dikkat çekici. Çünkü, şimdi araştırma görevlilerinin diledikleri masaya oturup, sırasında içkilerini de içerek yemeklerini yediği -ki doğrusu bu- Profesörler Evi'nin alt katı lokanta; o zamanki eşdurumluları olan asistanlar ise, lokantaya, ancak, ya hocaları ile girebiliyor veya ayrı bir kısımda oturabiliyor. Giritli, diğer Hocamız Versan ile birlikte, öğrencilerin pratik çalışmalarda yararlanması için bir mevzuat derlemesi yapmayı kararlaştırıyor. Konuyu, o zamanki asistanlar merhum Mehmetcan Köksal ile bana açıyorlar; emir sayıyoruz; çalışıyoruz; deneme yayınlanıyor. Bakıyoruz, kapağında, müellifler olarak, iki doçent ile beraber, iki asistan, dördümüz birlikte<sup>1</sup>; te'lif ücretini de eşit olarak dörde bölüyoruz. Bu yanları ile Giritli hep "ağabey" olmuştur.

\* \* \*

\* Prof. Dr., İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi.

1 Vakur VERSAN - İsmet GİRİTLİ - Mehmetcan KÖKSAL - Sait GÜRAN: *Türk Amme İdaresi Mevzuatı*, 1960 İstanbul.

Danıştay'ın 123. Yılı'nı Kutlama Sempozyum'unda -yıl 1991- konu, "Merkezi ve Yerel Yönetimlerde Plan Yapma Yetkisine Bakış" olarak saptanmış. Fiziki plan yapma yetkisinin ele alındığı oturumda, yukarıdaki bakış altında sunduğum bildiri o zaman yayınlanmamıştı. Giritli için bir yazı istenince, gördüm ki, konu ve yazı güncelliğini koruyor; sanki bu gün yazılmış gibi yayınlanabilir durumda.

"Merkezi ve Yerel Yönetimlerde Plan Yapma Yetkisine Bakış" başlığında dikkat çekici ve vurgulayıcı sözcük, "bakış" sözcüğü olmaktadır. Bu sözcük, aslında, mevcut merkez-yerel yönetim ilişkisi geneli ile özeldir planlama düzeyinde bir "arayış" ihtiyacını ifade etmektedir. O halde, bildiride, her iki bakımdan merkez ile yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarının, konumlarının ve buradan gelerek yetkilerinin sorgulanması cihetine gidilecektir.

Bakış arayışında, ikinci nokta, konunun, Türkiye'de, olağanüstü ölçüde politik, hatta partizan ve çıkar ağırlıklı bir zemine kaymış olmasıdır. Özellikle, iktidardaki siyasal ekipler, kent planlamasında, konunun yönetsel ve hukuksal yanlarını egemenliği altına alan yoğun siyasal karşıtlığı gündeme getirmiştir. Bu suretle, planlama, güç ve çıkar içerikli siyasal çekişme konusu yapılmıştır. İktidardaki ekibin karşısında yer aldığı yerel yönetim idarelerinin, bu yaklaşıma, aynı yaklaşımla yanıt vermeleri, siyasallaşma olgusunun kıvamını daha da yoğunlaştırmıştır.

Ayrıca, giderek, tipik merkez-çevre siyasal güç mücadelesine dönüştürülen bu olay, kamu yararı, şehircilik ilkeleri, planlama, idari vesayet ve benzeri son derecede teknik-hukuksal kavramların örtüsü altında cereyan etmiştir. Bu yüzden, zaman zaman, yargı yerleri, hukuksal-yönetsel görüntülü problemleri çözümlerken, kendilerini, bilirkişiler, üniversiteler, meslek odaları ile birlikte, özde, "siyasal-rantsal" mahiyetteki bu çekişmenin içinde buluverirken, kilidi, yönetsel-hukuksal anahtar ile açmak problemiyle karşı karşıya bırakılmışlardır. Bu gün, fiziksel planlamaya, teknik, hukuksal, yönetsel bir "iş" gibi bakabilmek, böyle düşünebilmek, daha doğrusu, bu yoğun ağır havanın baskısından sıyrılıp tartışmak, hayli zordur. Fakat, geline bu nokta nedeniyle, fiziki planlama konusunun, bu Sempozyum'da ele alınırken, özellikle, "hukuksal ve yönetsel" kavramlar ve düşünceler üzerine bina edilmesi zorunlu olmuştur.

-I-

### **Birinci Veri, T.C.Devleti'nin 'Siyasal' Yapılanmasıdır**

1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu'nda, vilâyatı düzenleyen 11. madde metninin, yönetsel bakımdan müstakil kamu tüzel kişiliği ve özerklik anlamını

taşıyan ana fikri ifade ettiği kuşkusuzdur. Maddenin 2. Fıkrası ile 12. ve valiye ilişkin 14. maddeler<sup>2</sup>, Anayasa'nın üniter siyasal yapısı içinde, "ayrık yerel yönetim modeli" mi öngörmüştür gibi bir soruyu hatıra getirebilecek olsa bile; bu yapılanmadan ve böyle bir soruyu sorduracak metinden 1924 Anayasası ve tamamlayan mevzuat ile uzaklaşmıştır. Daha sonra, yerel yönetim konusuna, hayli olumlu bakan 1961 Anayasası'nda ve Öntasarı'da dahi, yerel yönetim idareleri, Devletin üniter siyasal yapısı ile bağdaşan mahiyette ve ölçüde özerk olarak algılanmışlardır.

Gerek 1961 ve gerekse 1982 Anayasasına göre, ülkede, "TC Devleti"nin yanısıra siyasal yönetim erkini paylaşan ve kullanan veya bu anlama gelebilecek başka bir siyasal ya da quasi-siyasal organizma yoktur. Bu yüzden, ili, belediyesi, köyü ile yerel yönetim tüzel kişileri, "sadece idari" nitelikli olan ve TC Devletinin İdare Teşkilatı bütünüünün bir parçası olarak vücut bulan, görev yapan ve yetki kullanan "yönetsel organizmalar"dır. Bunların "yerellik" ve "özerklik" niteliklerinin, bunun ötesinde bir anlama ve boyuta ve türe taşınması olanaksızdır.

## -II-

### İkinci Veri, T.C. Devleti'nin "İdarî" Yapılanmasıdır

Dünyanın her yerinde ve bütün zamanlarda, en gevşek bağlı federal devletlerde bile, merkezî siyasal ve yönetsel kuruluşlar olmuş; en sıkı merkezî karakterli üniter devletlerde de, idarî yerinden yönetim bulunmuştur.

Burada fark hukuksal ve yönetsel bakımdan, merkezî ve yerel idarenin görev ve yetki paylaşımının, sistemin "federatif" veya "üniter" özkarakteri ve ülkenin özgeçmişiyile bağdaşır formüller uyarınca yapılmasında düğümlenmek-

2 Madde 10- (İdare) Türkiye, coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet noktai nazarından vilayetlere, vilayetler kazalara münkasem olup kazalar da nahiyelerden tereküp eder.

Madde 11- (Vilayet) Vilayet, mahalli umurda manevi şahsiyeti ve muhtariyeti haizdir. Harici ve dahili siyaset, şerri, adli ve askeri umur, beynelmilel iktisadi münasebet ve hükümetin umumi tekalifi ile manafii birden ziyade vilayete şamil hususat müstesna olmak üzere Büyük Millet Meclisi'nce vaz' edilecek kavanin mucibince Evkaf, Medaris, Maarif, Sıhhiye, İktisat, Ziraat, Nafia ve Muaveneti İçtimaiye işlerinin tanzim ve idaresi Vilayet Şuralarının selahiyeti dahilindedir.

Madde 12- Vilayet Şuraları, vilayetler halkınca münthap azadan mürekkeptir. Vilayet Şuraları'nın içtima devresi iki senedir. İçtima müddeti senede iki aydır.

Madde 14- Vilayette, Büyük Millet Meclisi'nin vekili ve mümessili olmak üzere, vali bulunur. Vali, Büyük Millet Meclisi Hükümeti tarafından tayin olunup, vazifesi devletin umumi ve müşterek vezaifini rüyet etmektir. Vali, yalnız devletin umumi vezaifi ile mahalli vezaif arasında tearuz vukuunda müdahale eder.

Madde 15- (Kaza) Kaza, yalnız idari ve inzibati cüzü olup manevi şahsiyeti haiz değildir. İdaresi, Büyük Millet Meclisi Hükümeti tarafından mansup ve valinin emri altında bir kaymakama mevduur.

tedir. Bir ülkenin, siyasal yapılanması ile uyumlu olmayan yönetsel merkez-yerel yönetimler ilişkisi, hem siyasal çarkın etkin dönmesi bakımından ciddi sorunları birlikte getirir. Bu yüzden yapılanmanın mühendisliği yönünden, önce siyasî model belirlenir ve sonra bunu tamamlayan ve bununla bağdaşan idarî devrenin oluşturulmasıyla da süreç tamamlanır. O halde, herhangi bir ülkede ve zamanda, belirleyici olan idarî değil siyasî teşkilatlanma ilkeleridir.

Bu düşüncelerle bakınca, Türkiye'de, kamu hizmetlerinin teşkilatlandırılması, bölüştürülmesi, coğrafi ve hizmetsel yerinden yönetim idarelerinin merkezle ilişkileri konularında, klasik üniter devlet modeli ile yaşandığı unutulmamalıdır. İdarî alandaki yerinden yönetimin, geniş "idarî özerkliğin de öngörüldüğü örneklerinde, bunun, merkezden adeta topyekûn ve kesin bağımsızlık isterisine, öngörülmeleyen örneklerinde de, merkezin, hegemonya kurmak tutkusuna dönüşmesi anlamına gelmiyeceği açıktır.

Burada, gerek kuruluş, gerek işleyiş bakımından, irili ufaklı değişik ve çok dişli, "İdare Cihazı" çarkının, kamunun "ortak ve genel" ihtiyaçlarının etkin şekilde karşılanmasını sağlamak anlamında bir bütün oluşturması hedeflenmeli ve merkez-ademi merkez ilişkileri, buna göre farklı ve değişik ölçülerde ve içerikte oluşturulmalıdır. 1961 ve 1982 Anayasalarının yerinden yönetim idareleri üzerinde merkeze tanıdığı "idarî vesayet" denetimi de budur.

Kaldı ki, gevşek dokulu federatif sistemlerde bile, siyasî ve merkezî bütünlüğü, uyumu, işlerliği, eşgüdümü tesis amaçlı merkezî örgütlenmenin, mekanizmaların ve denetim araçlarının bulunduğu malumdur.

### -III-

#### Üçüncü Veri, İdarî Vesayet Yetkisinin Kapsamıdır

İdarî vesayet vasıtasıyla merkeze, yerinden yönetim kuruluşları üzerinde denetim yetkisinin veriliş amacına ve işlevine az önce değindik. Bu husus, aynı zamanda, bu yetkinin sınırını da belirlemektedir. Kamu Hukukundaki, ünlü ihtiyaç-organ, ihtiyaç-yetki, oranlılık ilkeleri bu konuda belirleyici etkilerini gösterecek, bunlara aykırı merkezî donanım ve kullanımlar ayakta kalamayacaktır. O halde, idarî vesayette, merkezî idare, İdare Hukuku'nun öngördükleri ile yetinmek zorunda kaldığı gibi, ayrıca "her bir" yetkisi bakımından da, hem yetkinin tanınması, hem de kullanılması bakımından bir önceki testi mutlakta aşacaktır.

İdarî vesayet yetkisinin kapsamını incelerken, iki değişime değinmekte yarar vardır.

Birincisi, özerkliğe sahip yerel yönetim kuruluşlarında, merkezî idarenin denetim yetkisi daralırken; "merkezîleşme olgusu" bu defa yerinden yönetim düzeyinde yaşanmaktadır. Örneği en net biçimde büyükşehir modelinde ve yükseköğretimin 1982 sonrasındaki yeniden yapılanmasında görülen sistemdir. İki kademeli yerinden yönetim kuruluşu (Büyükşehir belediyesi-İlçe belediyeleri; YÖK-Üniversiteler) oluşturulmak ve sırasında, daha önce Ankara'nın kullandığı bazı yetkiler de verilmek suretiyle, bir "iç vesayet" mekanizması kurulmaktadır. Burada, ilişki iki yerinden yönetim idaresi arasında cereyan etmekle beraber, olayın özünde bir mahiyet farkı yoktur. Nisbeten yerel plândaki örgüt, nisbeten merkezî otorite tarafından denetlenmekte; hatta hiyerarşiyi andıran işlem öncesi yetkileri bile bulunmaktadır.

İkincisi, Fransa'da 22 Temmuz 1982 tarihli yasa ile yapılan düzenlemedir. Merkezin idarî vesayet yetkisi, bu yasa ile, esas itibariyle, idarî vesayetin en hafif ve özerklik kavramıyla en iyi bağdaşan türü olan bilgi verme ve bildirim yükümlülüğüne çevrilmiş; yerel yönetim işlemi üzerinde denetimi icra ve sonuçlandırma yetkisi ise yargıya kaydırılmıştır. Fransa'da "yerelleştirme reformu" olarak nitelenen bu köktenci değişimde, ilginç olan cihet, imar plânlarına, valilerin, yasal düzenlemelerle tutarlı olup olmadıkları, ulusal çıkarlarla çelişip çelişmedikleri ve diğer belediyeler açısından sorun yaratıp yaratmadığı gibi noktaları sorgulama yetkisinin saklı tutulmasıdır. (T. KARAER; Fransa'da Yerel Yönetim Reformu Üzerine; Amme İdaresi Dergisi, C:23, Sayı:3, Sf:60, Yıl:1990)

Fransa'da idarî yargı yerlerinin organik bakımdan merkezî idare şeması içinde konumlanması farkı bir yana, şahsen, kamu yönetiminin yapılanması ve işlerliği açısından, içeriğinin, merkezî idarenin de müdahale ve tasarruf etmesini kaçınılmaz kıldığı durumlarda, Başkent yetkililerine, sakıncalarını en aza indiren formüllerle, bu olanağın tanınmasında, hukuki ve yönetsel yararlar bulunduğu; federal yapılarda bile olabilen bu ilişkinin, yerel yönetimlerin özerkliğini mutlaka zedelediği bilinmektedir.

#### -IV-

### **Dördüncü Veri, Aynı Konuda ve/veya Aynı Mekânda Birlikte Yetkili Olmak**

Anayasa, örneğin, 57'nci maddesinde, Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek plânlama çerçevesinde konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır veya 56'ncı maddesinde, Devlet çevreyi ve çevre sağlığını korur ve çevre kirlenmesini önler derken, bu hizmetler, diğer kamu tüzelkişileri olan

yerinden yönetim idareleri tarafından yerine getirilmeyecek midir ? Diğer taraftan, 127nci maddeye göre, mahallî idareler, mahallî ortak ihtiyaçları karşılamak "tekeline" sahiptir ve bu kategori kamu hizmetleri, merkezî idare tarafından görülemez mi? Kanun koyucu, bu konuda, Anayasal kayıtlama ile karşı karşıya mıdır?

Bu sorulara yanıtımız, birinci grup hükümler için, Devlet sözcüğünün, diğer kamu tüzelkişilerini de kapsadığı şeklinde anlaşılması gerektiğidir. Anayasanın 127nci maddesi bağlamında, "salt yerel nitelikli kamu hizmetleri"nin, kanun koyucu tarafından da olsa, merkezî idareye aktarılmasının, daha doğrusu yerel yönetimlerden alınmasının, bunların "görevsel özerkliği" karşısında, tereddütle ve ihtiyatla karşılanması gerekir. Nitekim, 127'nci maddenin son cümlesindeki "bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır" direktifi ile birlikte düşünülünce, yerel yönetimlerin yerel görevlerinin, onlar için "saklı alan" teşkil ettiği sonucuna varılması uygun olur.

Bununla beraber, bir hususun da gözden kaçırılmamasında ve demin yazdığımızdan ayırd edilmesinde büyük yarar vardır.

Merkezî idare ve yerel idareler, "aynı toprak parçası üzerinde" görev yapmakta, kendi paylarına düşen hizmetleri aynı insanlara sunmaktadır. Başka bir deyişle, aynı "mekân" hem ülke toprağı, hem de yerel yönetimlerin, örneğin belediyenin, "belde" toprağı olarak tasarruf ettiği coğrafi alandır. Bu demektir ki, yerel yönetim kuruluşlarının doğrudan tasarruf alanı olan aynı coğrafi alanda-örneğin belde sınırları içinde-merkezî idare lehine de yer açılacaktır. Aynı mekânda, her iki idare, sırasında birbirine paralel veya tamamlayıcı görevlerin yetkilisi ve sorumlusu olduğu gibi; bazen yarışan, hattâ bir anlamda karşıt kamusal yararları gerçekleştirmek durumunda, aynı mekânı, farklı fonksiyonlar için kullanmak zorunda kalabilirler. Bu ve benzeri şartlarda, o mekâna verilecek fonksiyon hakkında son tercihin belirlenmesi meselesi gündeme gelecektir. Bu sorun, sırasında ciddi bir ikilem olacak ve ancak "hem yerel hem ülkesel merkezî" ihtiyaçlarla hizmetlerin "işler bir dengeye" tabi tutulmasıyla çözümlenecektir. Bu konuda ne sadece yerel ne de tek başına ülkesel faktörlerle iradeler egemen olacaktır. Zaten, "idarenin bütünlüğü" ilkesi de, az önceki uyumlandırma ve dengelemeyi zorunlu ve doğal bir mekanizma olarak emretmektedir. İşte bu bağlamda merkezî idare ile yerel yönetimler, aynı mekânda ve/veya aynı konuda ayrı ayrı fakat birlikte yetkili iki tüzelkişi olacaktır. Bu durumda, merkezî idare, idarî vesayet makamı konumunda değil, "doğrudan doğruya" ve "aslî" bir yetkinin kullanımı ve paylaşımı içinde bulunacaktır.

-V-

### Beşinci Veri, Fizikî Plânlama, Yerel Yönetim İdarelerinin, Bir Sıra Düzeni İçinde Kullanabilecekleri Bir Yetkidir

İdarenin bütünlüğü, eşgüdüm, ortak hareket noktaları, uyumlandırma ve merkezî yönlendirme ve kayıtlama ve benzeri yönetsel ilişkilerin ve özellikle "hiyerarşi" kavramının, sanırım en somut örneği imar plânıdır. İmar plânları, tepede, Kalkınma Plânından açısını alan, Bölge Plânları ile çerçevelenen en alt düzey plân işlemleridir. Bu sırlama ile tabandaki nazım ve uygulama kent plânlarını üreten belediyeler, haliyle, merkezî idarenin ürünü olan bu plânlar ile metropoliten plâna ve çevre düzeni plânına uygun işlem yapmak zorundadır. Bu üst-alt ilişkisini andıran hukuksal ve yönetsel bağımlılıktır. O halde, bu boyutu ve süreçsel oluşumu itibariyle, nazım imar plânlarını sadece yerel yönetimlerin yetkili olabileceği tasarruflar saymak olanaksızdır. Plânlama olayı, merkezden alana uzanan bir dizidir ve merkezî idare burada da doğrudan ve aslî yetki sahibidir.

Nazım imar plânı ile uygulama plânına gelince, burada iki noktanın gözden kaçırılmaması gerekir. Noktalardan biri, imar plânlarının düzenlediği "mekân"ın, salt yerel yönetimin kullanıldığı coğrafi alanlar olmadığı; aynı zamanda ve eşdeğer ölçüde ülkenin de parçası olduğu, bu yüzden merkezî idarenin de hizmet ve edim sunduğu, yararlandığı yerler olduğudur. Bu mekânlar üzerindeki görev ve sorumluluğu, merkezî idareyi, nazım imar plânlarının doğumunda, aslî yetkili ve söz sahibi merci konumuna sokar. Başka bir deyişle bu ilişki, merkezî idarenin bu aşamada devre dışı bırakılmasına cevaz vermez; aksine içinde bulunması için geçerli bir gerekçe teşkil eder.

İkinci nokta, özellikle bölge, metropolitan ve çevre düzeni plânlarıyla, fiziki plânlamayı kent ölçeğine kadar belirleyen ve hakim olan merkezî idarenin, kendi inşa ettiği karkas yapının, ara duvarlarının ve bölmelerinin nasıl projelendirildiğini bilmek, denetlemek, belli sınırlar içinde müdahale etmek olanağından yoksun bırakılması da, hukuksal ve yönetsel kavramlarla bağdaşmaz. Merkezî idarenin, bu nedenle, nazım plânlar üzerindeki yetkisi sade bir idarî vesayet olmayıp; bunun ötesinde "kendisinin" de içinde bulunduğu ve "kendisine" ait bir işin, aşama aşama projelendirilmesi sürecine "doğrudan" ve "asli" ehliyetle katılmaktan ibarettir.

Bu gerekçelerledir ki, nazım imar ve uygulama plânları, yerel yönetim idarelerinin tek başlarına kullanabilecekleri yetkilerden ve yürütebilecekleri faaliyetlerden değildir. Gene, aynı gerekçeyle, yerel yönetimlerde idarî özerklik, merkezî idarenin, imar plânının yapılmasına ortak olmasını bertaraf edecek değildir.

Bununla beraber, yerel yönetsel özerklik, demokrasi, kendi beldesinin halini ve geleceğini kendisinin belirlemesi gibi kavramlar ve haklar da, yerel yönetimleri, kendi mekânlarını plânlamak bakımından hayli yetkilendirir. Bilhassa, uygulama plânlarına gelince, mikro ölçekte, nokta bazında, bu yetki barizleşir ve genişler. Bu gelişme, eş zamanlı olarak, bu plânlarda, merkezî denetim hakkını saklı tutmasına rağmen, müdahale ve şekillendirme yetkisini kısıtlar; 1982 Fransız örneğinde görülen noktalara çeker. Özellikle "insiyatif ve ilk hareket" giderek yerel yönetime geçer. Merkezî idare, daha çok sonraki aşamanın yetkileri ile yetinir. Yerel yönetsel özerklik, ancak "yönetsel bütünlük ve uyum"un izin verdiği oranda ve içerikte düşünülebileceği için, insiyatif kullanma özgürlüğü, ancak, İdare Çarkı'nın bütünlüğü olgusuyla bağdaşmak koşuluyla ve o ölçüde olabilecek; bu noktada merkezî idarenin aslî doğrudan yetkileri, vesayet denetimi ile kesişecektir.

Aksi halde, yani merkezin etkisinin reddi halinde özerklik, birbirinden bağımsız, iletişimsiz, ortak paydadandan yoksun yerel yönetsel egemenlik adacıkları oluşturacaktır ki; böyle bir organizmanın, bu gün, artık federatif sistemlerde bile bulunduğu söylenemez.

## -VI-

### **Sonuç : İmar Plânlaması, Karşıt Tavırlı Sürtüşmelerle Değil, İşbirliği İçinde Gerçekleşir**

Buraya kadarki açıklamalarımızla, imar plânlarının yapılmasında, şu iki yaklaşımın geçerli olamayacağını ifade ettik: Biri, yerel yönetsel özerklik gerekçesiyle, merkezî katılımın bertaraf edilmesi; diğeri de özellikle yerel ölçekli plânlar bazında, yerel yönetimi ve yerel ilgilileri tümüyle devre dışı bırakan merkezî müdahaleler. Bunların her ikisi de, Türk Yönetsel Sistemine aykırı ve yabancı yaklaşımlardır. O halde, kentlerin ve kent plânlamsının, yerel yönetimlerin yanısıra merkezin de, yerel yönetimlerle birlikte -ve vice versa- söz sahibi olacakları "ortak" mekânlar ve işlemler olduğu esasına dayalı plân yapma yöntemleri, paralel ve yarışan kamusal çıkarları bağdaştıran dengelemeleri ile, Yönetim Biliminin ve İdare Hukukunun onayını alabilen hareket tarzları olabilir. Gerisi, tekrar edelim, çıkar ve rant dağıtım amaçlı "ganimetçilik" bir yana, ya tepeden inmeceli, otoriter bir rahatsızlığın veya çevresinden soyutlanmış, ben merkezli bir uyumsuzluğun örneği sayılır. Her ikisi de, iyi niyete dayansalar bile, özünde olumsuzluk halleridir.



Bu itibarla, sağlıklı, işler ve geçerli yaklaşım, politik, partizan, çıkarcı ve benzeri dürtülerden kaynaklanan olumsuzlukların yol açtığı "karşıt" tavırlardan kurtulmuş; kamu yararına dayalı işbirliği olacaktır. Bu işbirliğini esas alan "bakış", başta imar plânları gelmek üzere, merkezle yerel yönetim idareleri arasındaki yetki sorunlarının büyük bir kısmına çözüm getireceği gibi; bir çok kavramın anlamını açıklığa kavuşturacak, neyin doğru, neyin aykırı sayılacağının netleştirilip kararlaştırılmasına fevkalade yardımcı olacaktır.