

DEMOKRASININ ESASI OLARAK MAHALLÎ HÜKÜMET

Yazan : Dr. Lashley G. Harvey

Türkiye ve Orta Doğu
Âmme İdaresi Enstitüsü Profesörü

Çeviren : Cemal AYGEN

Siyasal Bilgiler Fakültesi
İdare Hukuku Asistanı

ÖNSÖZ

«Demokrasi», çok kullanılan ve geniş mânaları bulunan bir tâbirdir. Umumiyetle kabul edildiğine göre bu tâbirin hükûmet etme mânasına kullanılmasında demokrasi, idare edilenlerin muvafakatine dayanan bir hükûmet tarzıdır, ve bu muvafakat, hükûmet mekanizmasına hemşerilerin iştirakiyle temin edilmiştir. Bütün modern memleketler kendi siyasî müesseselerinin muvafakat ile hükûmet prensibine istinat ettiğini iddia ederler; bu suretle bir şahsın mutlak idaresi hemen hemen ortadan kalkmıştır. Memleketlerin siyasî müesseseleri arasındaki büyük farklar, bu prensibin muhtelif tarzda tatbik edilmesinden doğmaktadır. «Muvafakat ile hükûmet», bütün cemiyet âzalarının mı, yoksa sadece bir kısım hemşerilerin mi iştiraki mânasına gelir? Bütün hemşerilerin mi, yoksa yalnız bazı evsafı haiz mahdut sayılı hemşerilerin iştiraki mânasına mı gelmektedir? Bu muvafakat, her hemşeri için bütün meseleler hakkında mı verilecektir, yoksa kendileri yerine hareket eden temsilcilerinin seçilmesine mi müteallik olacaktır? Bunlar, sorulması kolay, fakat cevap vermesi güç suallerdir. Bütün modern hükûmetler âmme siyasetlerinin tesbitine halkın geniş mikyasta iştirakinin temin edilmesini arzu ederler; fakat, periodik toplantılar için kalifiye seçmenleri bir araya getirmenin müşkül olması sebebiyle, en iyi pratik hal çaresi olarak seçilmiş parlâmentoları benimsemek zarureti hâsıl olmuştur. Kalifiye hemşerilerin kanun yapmağa doğrudan iştiraki ve icraatlarına istikamet vermek şekli dünya tarihinde pek az tecrübe edilmiştir,

Lashley G. Harvey : 1900 yılında Missouri Eyaletinde doğan Profesör Harvey yüksek tahsilini Stanford Üniversitesinde tamamlamış ve Harvard Üniversitesinde de doktora yapmıştır. 1938 - 46 arasında New Hampshire Üniversitesinde hocalık etmiş ve 1946 senesinde Boston Üniversitesinde «Hükümet İdaresi» dersi profesörü olmuş ve keza aynı Üniversitenin Âmme İdaresi Bürosuna Direktör tâyin edilmiştir. 1951 - 52 yılında Londra İktisat Okulunda profesörlük etmiş ve 1953 yılında Türkiye'ye gelerek Türkiye ve Orta Doğu Âmme İdaresi Enstitüsünde Teşkilât ve İdare dersini okutmuştur. Hâlen de bu görevdedir. Profesör Harvey Siyasal Bilgiler Fakültesinde de «Amerikan Hükümet Sistemi» dersini vermektedir. Profesörün Eyalet ve Mahallî İdareler mevzuunda muhtelif makale ve kitapları vardır.

eski çağın Yunan Sitesinde, İsviçre Kantonlarında ve modern zamanlarda da, Amerikanın New England kasabalarında. Yalnız bu bir kaç misali bulmak mümkündür; zira bu hükümet şeklinin tatbik edildiği saha ve orada sakin halk topluluğu nisbeten küçüktür.»

Atinalıların demokrasisi gayet iyi bilinmektedir ve İsviçre Kantonlarının hükümet tarzı, siyaset ilmi ile iştigal edenlerce muhtelif cephelerinden tetkik edilmiştir. New England kasabalarının idare tarzı dünyanın bu taraflarında iyice bilinmemektedir. Bu sebeple Amerika Boston Üniversitesi Hükümet İdaresi Şubesi Müdürü Profesör Lashley G. Harvey tarafından hazırlanan bu ilgi çekici siyaset hâdisesinin bir münakaşasını okuyucularımıza sunuyoruz. Profesör Harvey, 1953 - 54 tedris yılı esnasında Türkiye ve Orta Doğu Âmme İdaresi Enstitüsünde Teşkilât ve İdare Profesörü olarak bulunmakta ve Eğitim Kısmı Direktörü olarak çalışmaktadır. Aşağıda bulunan makale Profesör Harvey tarafından Hollanda, Hague şehrinde içtima eden Milletlerarası Siyasî İlimler Cemiyetinin toplantısına bir tebliğ olarak takdim edilmişti.

«New England» tâbiri, Birleşik Devletlerin şimali şarkisinde bulunan altı eyalete şâmilidir. Connecticut, Maine, Massachusetts, New Hampshire, Rhode Island ve Vermont. Avrupalı kuvvetler tarafından Şimalî Amerika'nın ilk iskân edilmesi sırasında bu isim bu bölgeye verilmiştir. O zamanlarda Kolonilere New France, New Spain ve New Amsterdam gibi isimler vermek, batı yarım kürresinde çok umumî bir temayül idi. Birleşik Devletlerin şimali şarkisi bu isimlendirmeyi bugün dahi muhafaza etmektedir; bununla beraber New Spain veya New France ve New Amsterdam'ın New York olmaları çok eski bir zamana ait değildir. New England kasabaları, Birleşik Devletlerin diğer kısımlarına hiç benzemiyen hususî bir siyasî an'aneye malik bir bölge teşkil eder; bu an'ane, kasabalardaki mahalli doğrudan muhtar - idare üzerinde hâlâ tesirini icra etmektedir. Her ne kadar doğrudan demokrasi on yedinci asırda inkişaf etmişse de, bugün dahi New England'da mevcudiyetini muhafaza etmektedir ve diğer Amerikan eyaletlerine asla sirayet etmemiştir. Hükümet hizmetleri masraflarının artması ve eyalet nüfusunun daha kesif bir şekilde yükselmesi neticesinde yeni ve mühim meseleler ortaya çıktı. Profesör Harvey Birleşik Devletlerin bu bölgesinde on sekiz sene ikamet etmiş ve kasaba hükümetini çok yakından tetkik etmiştir. Bu makalesinde Profesör New England kasaba hükümetinin temel unsurlarını tebarüz ettirmekte ve bazı meselelerini belirtmektedir. Aynı zamanda mahallî hükümetin hususiyetlerini de tahlil etmektedir - millet ve eyalet gibi daha geniş sahalı hükümetlere vatandaşların iştiraki için bir yetiştirme mektebi olmak sıfatiyle New England kasaba hükümetlerini de bilhassa incelenmektedir.

DEMOKRASİNİN ESASI OLARAK MAHALLÎ HÜKÜMET

New England Kasabalarında Doğrudan Demokrasi

«Hür halkın asıl kuvveti kasabalardadır. İlk mekteplerde ilim ne ise, komünal müesseselerde de hürriyet olur; bu müesseseler hürriyeti halkın emrine arzederler; halka hürriyeti kullanmanın zevkini tattırırlar ve ondan istifade etmeğe alıştıırırlar. Komün müesseselerine sahip olmıyan bir millet hür bir hükûmet kurabilir; fakat aslâ hürriyet fikrine sahip olamaz» (1).

Alexis de Tocqueville

Muhtar mahallî idarenin (hükûmetin) Alexis de Tocqueville'den daha büyük bir müdafii bulunamaz. Yukardaki satırları yazdığı zaman Birleşik Devletleri henüz ziyaret etmiş bulunuyordu. New England kasabalarında (town) gördüğü mahallî hükûmet (local government) için duyduğu heyecanla meşbu olarak de Tocqueville, ademi merkeziyetin idarî faydalarından başka, mahallî hükûmetin eyalet için bir eğitim merkezi olduğu şeklinde ifade edilen meşhur nazariyesini inkişaf ettirdi. Hukukan iki yüz seneden beri bir müessese olarak mevcut bulunan New England kasabasındaki eski köy idaresini, o devirde dikkate şâyan mahallî bir demokrasi başarısı olarak gördü (2).

Bu altı New England eyaleti — Connecticut, Maine, Massachusetts, New Hampshire, Rhode Island ve Vermont — Tocqueville'in bu etüdünü yaptığı zamanlarda kasaba veya kasaba mülhakatına ayrılmış bulunuyordu. Şaşılacak nokta şu idi ki, bu eyaletler aynı zamanda County'lere de taksim edilmişlerdi (Not. 1). County başlangıçta eyaletin kazaî bölgesi olarak vazife görmekte ve kasabaların üstünde bir mevki işgal etmekte idi (3). Her ne kadar County'ye tedricî bir şekilde, gerek merkezî ve gerekse eyalet hükûmetince birtakım idarî hizmetler bırakılmış ise de, mahallî idare hizmetlerinin birçoğu kasabalarca deruhte edilmişti. Cenup eyaletlerinin aksine olarak County New England'da aslâ kökleşmedi ve bugün kasabaların muvacehesinde rakip bir köy idaresi gibi mülâhaza edilmektedir. County, merkezî otoritenin bir teşekkülü olarak mevcudiyetini devam ettirmiş, fakat

(1) Alexis de Tocqueville, De la démocratie en Amerique, 1835.

(2) Kasaba hükûmetini kanunlaştıran ilk Teşkilât Kanunu Massachusetts Genel Meclisinde 1635 de kabul edildi. (Bak: Massachusetts Colonial Records, Vol. I., p. 172). Bununla beraber daha 1694 de kasabanın bu kudreti sarıh bir şekilde tespit edilmişti. (Acts and Resolves of Massachusetts, Vol., I., pp. 182 - 183). Kurtuluşun sonra, 1786 da Massachusetts Genel Meclisi bir kanunla kasaba sakinlerinin siyasî ve hükûmî şahsiyeti haiz bir topluluk olduğunu ilân etti, (Massachusetts General Laws, Vol., I., pp. 250 - 255).

(Not. 1) «County», esas itibariyle bir İngiliz idarî taksimatı olan kontluğa tekabül etmektedir. Birleşik Devletlerde ise, kasabalardan (town) çok büyük olan ve eyaletten (State) sonra gelen bir idarî taksimattır. Çeviren :

eyaletler görevlerini doğrudan doğruya yapmağa tercih ettiklerinden, bunlar gittikçe ehemmiyetlerini kaybetmeğe başlamışlardır.

Kuruluşlarından beri New England kasabaları, alelâde şehir topluluklarından daha fazla bir mâna ifade ediyorlardı. Bir veya daha fazla köyü bir merkeze bağlayan bu kasabalar ayrıca bir kısım köy arazisini de hudutları içine aldılar. Umumiyetle kasaba sakinleri, kasaba merkezine yakın bir yerde kâin bir kilisenin müntesibi idiler ve XVII inci asır boyunca kilisenin müntesibi olmak, kasaba hükûmetine iştirakin esaslı bir unsur bulunuyordu. Kilisenin hür olması hali hariç, New England kasabası, İngiltere'deki bir mıntakanın papaz tarafından idaresine (Parish) (Not. 2) çok benziyordu. Bu kasabalar kelimenin bütün sosyal mânasıyla bir topluluktu. Vatandaşların çoğu, orta ve ortadan biraz aşağı sınıflara mensup, aynı dinî inanışa sahip çiftçi ve küçük esnaf idiler. Reşit erkek vatandaşları, mahallî menfaati ilgilendiren meseleleri münkaşada ve mahallî memurları seçmekte müsavi adedilirlerdi.

De Tocqueville, kasaba serbest toplantılarında, topluluk meselelerine el koymak suretiyle tamamen mahallî işlerde her New England kasabasının büyük bir muhtariyet hissesine sahip bulunduğunu müşahede etti. Kasaba işleri hakkında topluluğun ittihaz ettiği kararların icrası, en mühimlerini selectmen'lerin teşkil ettiği memurlara ve müteaddit heyetlere (comitee) hassasiyetle taksim ve tevdi edilmişti. De Tocqueville, (bir kasaba idaresinde başlıca on dokuz memur vardır) diye yazıyordu. (Daha fakir vatandaşların zarara uğramadan bu hizmetlere vakitlerini tahsis edebilmeleri için hemen hepsi ücretli olan bu vazifelerin deruhte edilmesi bakımından kasaba sakinleri bir para cezası tehdidi altındadırlar) (4). Bir âmme hizmetinin icrası hususunda mesuliyet almaktan imtina her ne kadar artık cezalandırılmıyorsa da, kasaba vazifelerinin heyetlere ve fertlere yükletilmesi işi hâlâ devam etmektedir. Kasaba hükûmetinin ilk zamanlardaki koloni idaresinden kalıp da hâlâ yaşayan diğer bir veçhesi de kasaba hizmetlerini destekliyecek vergiler ihdas etmektir.

Sosyal ve ekonomik plânlaşmanın ve kuvvetin merkezde temerküz ettirildiği hükûmet sisteminin bu günlerinde, sık sık, modern hükûmetin muteber olabilmesi için kuvvete sahip bulunması ve müessir olması icabettiğinin; mahallî demokrasinin masraflı ve kifayetsiz olduğunun; kuvvetleri parçala-

(3) Bu yazıda kullanılan «State» tâbiri, Federal Birliğin âzalarına şâmilidir, ve Devletler Hukukundaki hükûmran devletle bir alâkası yoktur.

(4) Democracy in America, edicted by H. S. Commager;
World's Classics, Oxford, p. 61.

(Not. 2) İngiltere'de mahallî bir idare sistemidir ki, bu idarenin başında, Anglikan Kilisesine mensup bir papaz bulunur. Çeviren,

arak, hem merkezî ve hem de mahallî hükûmeti tesirsiz bir hale getirdiğinin söylendiğini işitmekteyiz. Siyasî kudretin ademi merkezileştirilmesine taraftar olanlar, mahallî hükûmetin devamlı olması icabettiğine kanidirler; çünkü:

1 — demokrasi, resmî makamların halka yakın olduğu, meselelerin basit ve hal tarzlarının kolayca anlaşılacağı küçük topluluklarda daha düzgün işler; ve zira,

2 — küçük topluluklardaki hükûmet, demokratik bir eyalette siyasî bir rol oynayacak olanlar için en iyi bir eğitim yeridir. Bu etüdümüzün mevzuu, New England kasaba hükûmetinin hali hazır işleyişinde bu tahminlerin isabetli olup olmadığını tesbit etmektir. Mahallî halk, mahallî demokraside daha mı mahirdir? Bir eyalet programının mahallî cephelerine ait mesuliyet kendilerine verildiği zaman, mahallî halk şehre ait faaliyetlerini, küçük kasaba kaygularıyla tahdit etmek ve eyalet işlerine alâkasını kaybetmek temayülünü gösterir mi? Mahallî hükûmete iştirak etmekten doğan tecrübe bir temsilci veya senatörü eyalet teşrii meclisine veya federal kongreye hazırlar mı? Mahallî hükûmete iştirak etmekten doğan tecrübe, hakiki demokratik bir devlet adamı yaparak yüksek bir memurun düşüncesini, efkârı umumiye-ye saygılı ve diktatörlüğe düşman bir hale getirir mi? New England'daki tecrübe tekrar gözden geçirilerek mahallî hükûmetin muteberliği bakımından:

- a — topluluk hakkında karar vermek;
- b — merkezî hükûmetin bir idarî bölümü olarak hizmet etmek;
- c — merkezî hükûmet için hem teşriî meclis âzası ve hem de idareci bakımından bir eğitim merkezi olmak hususunda bazı kıymetli neticelere varılabilir.

I. New England Kasabalarının Teşkilâtı, Salâhiyetleri ve Vazifeleri.

Altı New England eyaletinde kasaba olarak tasnif edilen 1.374 mahallî hükûmet vardır (5). Her ne kadar diğer mahallî hükûmet birimleri varsa da, kasaba en eskisi olup adetçe en fazla olanıdır (6). County gibi kasaba da bir

(5) Eyaletlere taksim şekli şöyledir: Connecticut - 148; Maine - 421; Massachusetts - 311; New Hampshire - 224; Rhode Island - 32 ve Vermont - 238. County'lerden başka diğer mahallî hükûmetler de vardır: Şehirler, müstemlekeler, (plantations), teşkilâtsiz bölgeler, hükmî şahsiyeti haiz olmıyan yerler ve diğer hususî mahaller. Bununla beraber bu etüd yalnız kasabalara aittir.

(6) New England'daki mahallî hükûmetler hakkında daha fazla malûmat almak için bakınız: J. T. Adams, History of new England, Boston, 1927, 3 cilt, C. I., Town and County Government in the English Colonies, Baltimore, 1884; A. M. Davis, Corporations in the Days of the Colony, (Colonial Society of Massachusetts Transactions, Vol. I. Boston, 1892); E. Griffith, History of American City Government: The Colonial Period, New

beledî teşekkül değildir; fakat belediyeye, kanun nazarında ondan tefrik edilebilecek derecede yaklaşır ve mahkemelerce şibih hükmî şahsiyeti haiz bir teşekkül olarak kabul edilir (7). Kasabanın hukuki durumunu târif ederken Maine eyaletinin Yüksek Mahkemesi şöyle diyor: «Bu eyalette birkaç kasaba korporasyon ve politik tâlî taksimat (subdivision) olmak çifte vasfını muhafaza etmektedir. Mülk sahibi olmak ve bunları idare etmek, mukavele yapmak, dâva etmek ve dâva edilmek gibi vaziyetlerde korporasyondurlar; (Not 3) fakat, kamusal sıhhat ve nizamın muhafazasına ait hususlarda, şose ve köprü yapıp tamir etmekte, fakirlere yardım hususunda ve vergi tarh ve tahsilinde eyaletin politik bir sübdivizyonudur.» (8). Bunlar, «hükümet olma» yetkisine istinaden yaptıkları işlerden dolayı dâva edilemezler; fakat, mülk sahibi olmak sıfatıyla yaptıkları işlerden dolayı dâva edilebilirler (9).

Hukukan kasabalar eyaletin teşriî bir tasarrufu ile vücut bulan teşekküllerdir, ve eyalet statüsü ile ihdas veya ilga edilebilirler (10). Mamafih kasabanın bir seçim çevresi veya eyalet meclisinin ikinci kamarası — Lower chamber — için seçim mıntakası — constituency — olarak kullanılmasıyla, eyalet teşriî meclisinin bu mutlak salâhiyeti biraz yumuşatılmıştır. Bu şekildeki tatbikattan dolayı vaktiyle New England halkı eyalet hükümetine kasabalar federasyonu imiş gibi bakmağa temayül etmişler ve bazan da teşriî meclisteki kasaba mümessillerine, kasabanın memurlarıymışçasına talimat verdikleri olmuştur. Bu şekildeki tatbikat çoktanberi terkedilmiştir; fakat kasaba, eyalet teşriî meclisi seçimlerinin coğrafi bir bölgesi olarak kalmıştır;

York, 1938: L. G. Harvey, The Village District in New Hampshire, The American Political Science Review, Vol. XI, No: 5, Oct. 1946; A. B. Hart, Commonwealth History of Massachusetts New York, 1927 - 30, Vol, II, chap. by J. F. Sly, Geographical Expansion and the Town System; G. E. Howard, Local Constitutional History of the United States, Baltimore, 1889; J. A. Fairlie and C. M. Kneier, County Government and Administration, New York, 1930; P. W. Wagner, County Government Across the Nation, 1950.

(7) Commonwealth V. Roxbury, 9 Gray (Massachusetts) 451, note p. 511.

(8) Smoll v. Inhabitants of Donville, 51, Maine 359, 1864. Kasabanın hukukî durumunu Birleşik Devletler Yüksek Mahkemesinin bir kararı tesbit etmiştir. Bloomfield v. Charter Oak National Bank, 121, 1886. Bakınız, Wheelock v. Lowell, 197, Mass. 220, 81, N. E. 997, 1907.

(9) Stanley v. Inhabitants of Town of Sangeville, 109 Atl (Me) 189, 1920. Kasabaların Massachusetts'de hükmî şahsiyeti haiz ve siyasî teşekküller olduwu ilân edildi. Massachusetts General Laws, Vol. I. pp. 250 - 255).

(10) W. S. Carpenter, Problems in Service Levels, Princeton 1940, Chap. I; J. A. Fairlie and C. M. Kneier, County Government and Administration, New York, 1930, p. 427; J. F. Sly, Town Government in Massachusetts, Cambridge, Mass. 1930, Chap., I - III.

(Not: 3) Bu halde kasabalar hususî hukuk ahkâmına tâbi olup, hakiki şahıslar gibi yaptıkları tasarruflardan hukukan mesuldürler. Çeviren.

— 1919 danberi Massachusetts bir istisna teşkil etmektedir. Bu nizam müvacehesinde her kasaba için hususî teşriî faaliyet devam ettiği halde, kasabaları idare eden umumî kanunların mahallî salâhiyetler üzerine gittikçe artan bir tahdit koymuş olması şaşılacak birşeydir.

New England'da, kasabaların mahallî meseleler üzerinde büyük bir kontrol hissesi vardır. Bu kasabalar polis emirnameleri ve muhtelif mevzularda mahallî kanunlar (by-laws) ihdas edebilirler, ki bunların adedi Massachusetts'de 50 den fazladır. Mahallî yollar, akar su yolları, fakirlere yardım, mektepler ve mahallî maksatlar için vergiler, parklar, oyun sahaları, kütüphaneler ve mezarlıklar haklarında mahallen karar ittihaz edilen mevzulardır. Kasabalar şehir sularına, kanalizasyonlara, elektrik santrallerine ve gaz tesisatlarına sahip olabilirler ve bunları işletebilirler ve bu hizmetler için lüzumlu mevzuatı tedvin edebilirler.

Büyük dâvalar, senelik veya icabettiği zaman hususî olarak toplanan kasaba serbest toplantılarında halledilir. Kasaba toplantılarına, en fazla hürmete lâyık olan vatandaşlar arasında ve yıllık toplantılarda seçilen bir reis başkanlık eder. Başkan, ekseriya müteakip seneler için tekrar seçilir. Kasabanın günlük işlerinin idaresi için halk, gizli reyle bir kâtip, bir veznedar, bir vergi tahakkuk memuru, bir vergi tahsil memuru, bir mühendis, bir sıhhat memuru, emniyet âmiri ve heyet âzalarını (selectmen) seçer. Bu memurlar umumiyetle kasaba toplantısındaki heyetler tarafından mürakabe edilirler ve her heyet, mektepler, kütüphaneler, polis, itfaiye, yollar, şehir suyu, hıfzıssıhha, parklar ve refah temini gibi müstakil bir vazife ile görevlendirilmiştir. Adedi 3 - 11 arasında olan selectmen'ler heyeti kasaba toplantısının bir heyeti olup, muhtelif müessirlik derecesinde bütün memurların ve heyetlerin çalışmalarını koordine eder, ve oldukça hafif bir şekilde kasabanın icra fonksiyonunu ifa eder. Bu heyet âzalarından bazıları bir sene için seçilirler; fakat umumî tatbikat bunların üç sene için seçilmesidir. Son senelerdeki temayül, onları, daha fazla koordine etmek salâhiyetiyle teçhiz etmek ve her günlük idareyi mürakabe etmek için kendilerine mesuliyet yüklemek merkezindedir. Malî plânlamanın inkişafında kasaba toplantılarına yardım edebilmek için selectmen heyetinin salâhiyetlerini köstekleyen yeni bir heyet meydana çıkmıştır. New Hampahire'de bu heyete «bütçe heyeti», Connecticut, Maine ve Massachusetts'de «istişare» veya «maliye» heyeti denilmektedir. Bu heyet, büyük kasabalarda bilhassa mühimdir. Plânlama ve hudutlama işleriyle de yeni heyetler alâkadar olmaktadır. Plânlama heyetleri, kasaba toplantılarında tasvip edilmek üzere plânlar hazırlar ve hudutlama heyetleri de, bu plânlar kabul edildikten sonra muayyen kısımları üzerinde mürakabe salâhiyetini haizdirler.

II. Kasaba Hükûmetinin Demokratik hususiyetleri .

James Bryce, «Demokrasinin, hükümlerlik kudretinin muayyen bir sınıfa veya sınıflara değil de, tüm olarak bir topluluğun âzalarına kanunî bir tarzda tevdi edilmiş bir hükümet şeklini göstermek için kullanıldığını» (11) söylemiştir. Bu târif müvacehesinde New England kasaba hükümeti demokratiktir. Bu öyle bir hükümettir ki, burada kanunî vasıfları haiz kadın ve erkek seçmenler kanaatlerini serbestçe izhar edebilirler. Kasaba toplantılarında, umumiyetle kasabada yaşayanlarla çiftliklerde oturanlar arasında, hizmetlerin maliyet değerinin tevzii hususunda daima bir fikir çarpışması vardır. Kasaba halkı daha fazla hizmet talep eder ve çiftçiler ise hizmetin masraflarına iştirak ettirilmiş olmalarına kızarlar. Halkın büyük şehirlere doğru akması neticesinde, şehire yakın mesafelerde kâin kasabalar, şehir işçilerinin yatak odaları haline geldiklerini farkettiler. Bu kasabalarda yeni ve ekseriya birbirlerine zıd sosyal unsurlar belirmektedir.

Herhangi bir demokratik sistemde liderlerin vazifesi, yalnız fikirler ortaya atmak değil, fakat aynı zamanda gayri mütecanis kütlelerin fikirlerine de mâna vermek ve onları değerlendirmektir. Demokrasinin nazariyecileri bu noktaya pek az ehemmiyet verirler ve fikir birliğini temin için icabeden tedbirler üzerinde durmayı daha fazla tercih ederler. Mamafih, topluluğun hislerini mânalandırmasında ve meselelerin halline ait fikirlerin temin edilmesinde liderlerin ehemmiyetini nazarı itibara almadan bir kimsenin kasaba hükümetini faaliyet halinde müşahede etmesine imkân yoktur. Münakaşaların teşvik edildiğini, birbirine muhalif görüşlerin topluluk hareketi içerisinde anlaşılmasını, ve nihaî bir karar şeklinde bir terkinin elde edilmiş olduğunu takdir etmek reisin vazifesidir. Bir kere bir karara vâsıl olunursa, kasaba memurları, kasaba heyetleri veya bizzat kasaba ahalisi için toplantının arzularını icra etmek artık bir vazife olur.

New England'da kasaba idaresi, sadece kasaba toplantısı ve memur seçimi işi değildir. Her vatandaşın belirli bir mesuliyeti vardır. Kasaba toplantısına iştirak bir imtiyaz değil, fakat an'ane olarak yerleşmiş bir vazifedir. İtirazlar, karar ittihaz edildikten sonra değil de, daha evvel ileri sürülmelidir. Gelirlerin lüzumu hakkında rey vermek — eyaletin bazı tahditleriyle — ve kasabanın muhatap olacağı her hangi bir borcu kabul etmek aynı zamanda vatandaşın da bir vazifesi idi. Bütün New England eyaletlerinde, kasaba borçlarının ödenmemesinden dolayı her vatandaşın ferden mesul olması Common Law'ın tatbikatı icabı olması hasebiyle, kasabanın kendi borçlarını ödemesini temin etmek bir vatandaş sıfatıyla onun mesuliyeti idi. Bu son husus bir tehdit olarak hâlâ mevcuttur, fakat, mukaveleye dayanan borçlarından dolayı

(11) Modern Democracies, London, 1921, Vol. I., p. 23.

kasabayı dâva etmek kolay olduğundan fertlerin mamelekine kasaba borçlarından dolayı elkonulamamaktadır.

Vatandaşlar sadece umumî siyaseti idare edecek birkaç memuru seçmekle iktifa etmemeli, fakat ekseriya, idarî hizmetlerin bu memurlara ve heyetlere taksim edilmesine de karar vermelidir. Senelik toplantıda bütün memur ve heyetlerin raporlarını istemek suretiyle bunların mesuliyetleri temin edilmiştir. Umumiyetle bu raporlar basılmış olarak ve senelik kasaba raporu şeklinde toplantı esnasında veya toplantıdan evvel dağıtılır.

Rey verenlerin senelik toplantısında gerekli bütün işleri neticelendirmek zor olduğundan az çok standart olan muayyen tahdidî tedbirler ittihaz etmek suretiyle bütün kasabalar münakaşaları evvelden kabul edilmiş bir usulle uydurmaktadırlar. Kasabalar, eyalet teşriî meclisi tarafından mahallî kanun çıkarmak salâhiyetiyle teçhiz edilmişlerdir; fakat tetkik edildiklerinde görülür ki, bu mahallî kanunlar kasaba toplantısına ait usul kaideleridir. Münakaşalar, toplantıdan günlerce evvel umumî bir yere asılan bir gündemle tesbitt edilmiştir. Her ne kadar yıllık toplantıda gündem dışında kalan maddeler üzerinde münakaşaya müsaade edilirse de, gündemin herhangi bir maddesinde görülmeyen bir masraf reye konamaz.

III. Kasaba ve Modern Meseleler :

Son yüz sene içerisinde cereyan eden hâdiseler kasaba hükûmetinin şeklini değiştirmeye muvaffak olmuş ve hükûmeti evvelce yerleşmiş olduğu köy muhitinden söküp çıkarmakla tehdit etmiştir. Bütün kasabalarda nüfusun artışı bazı meseleler ortaya çıkarmış, fakat, kasabalar 2.000 nüfustan 10.000'e ve hattâ Brooklin'e ve Massachusetts'de olduğu gibi 60.000'e çıkınca doğrudan demokrasi tatbik edilemez olmuştur. Daha sonraları da iyi tren servisi, ıslah edilmiş yollar ve telefon, radyo ve televizyonun geniş mikyasta kullanılması neticesinde, çok gelişmiş bir topluluk fikri meydana gelmiştir. Bölge ve eyalet de, eskiden kasabanın olduğu gibi canlı ve anlaşılabilir bir hüviyet iktisap etmiştir. Topluluk genişledikçe daha iyi hizmetlere duyulan ihtiyaç ve bunların giderilmesinden doğan meseleler, kasabaya geniş mikyasta tesir etmiştir.

Bu tehlikeler, Amerika Birleşik Devletleri dahil, birçok memleketlerde mürakabenin merkezileştirilmesiyle önlenmiştir. Bütün New England eyaletlerindeki mahallî hükûmet tarihlerinden hiç birisi bunun istisnasını gösterememektedir; fakat her ne kadar kanunî tahdidlere ve eyalet teftişlerine tâbi ise de kasabalar, masraf yapmağa, vergi tarh ve tahsil etmeğe, ödünç almaya, mahallî kanunlar çıkarmaya, mintakalarını plânlama ve hudutlamaya, devam etmektedirler.

Nüfusu üç binden az olan New England kasabaları an'anevî teşkilâtının mühim bir kısmını muhafaza etmişlerse de, daha kalabalık kasabalarda, bu usulle kasaba toplantılarını ve kifayetli bir idareyi idame etmek zorlaşmıştır. New England eyaletlerinden hiç biri şehir (city) — Borough - kaza — olmayı ve nüfusu muayyen bir miktara yükselince hükümet tarzlarının temsili hükümet şekline inkılâp ettirmeyi istemezler. Şehir olabilmek için muayyen bir nüfus topluluğu şarttır, fakat bunun için kasabanın rey vermesi, karar vermesi gereklidir ve 1920 denberi bu kasabalardan pek azı seçilmiş belediye reisi ve belediye meclisiyle şehir temsili hükümet şeklini tercih etmişlerdir. Ekserisi kasaba hükümetinin an'anevî şeklini tadil etmekle yetindiler. Newport; Rhode Island 1906 da, ve Brooklin'e, Massachusetts 1915 de temsili bir kasaba toplantısını kabul ederek, kasaba meclisinin hacmini küçültmeğe karar verdiler. Brookline'nin nüfusu 34.000 idi ki, bu rakam, doğrudan demokrasi için imkânsız bir rakamdı. Temsili bir meclise âza seçimi için kasabanın semtlere ayrılmasına karar verildi. Bu hal tarzı Massachusetts dışında rağbet görmedi, fakat bu eyalette büyük kasabalardan yirmi dokuz tanesi kasaba toplantılarında bu şekilde değişiklik yaptılar. Bu mahdut meclislerin ortalama üye sayısı 250 dir ve bu, bir kasaba toplantısı için ideal telâkki edilmektedir (12).

Kasabalardan bazıları bir kasaba müdürü (town manager) tâyin etmekle idarelerinde daha iyi yeterlik ve ekonomi temin etmeği tecrübe ettiler. Norwood ve Massachusetts 1915 de bir müdür tâyin etmede öncü oldular ve müdür de bayındırlık işlerinden ve mühendislik hizmetlerinden bilhassa mesul idi. Bu hal tarzı, büyük caddeleri, suyu, kanalizasyon tertibatı ve beledi hizmetleri yapan ve bunlara sahip olan kasabalarda rağbet gördü. New England'daki ilk kasaba müdürleri bu tiptendi ve bayındırlık işlerinin başlıca bir idare memuru idi. Otoriteleri tedricen malî idareye de sirayet etmişti. Müdürlük otoritesinin genişliği bugün kasabadan kasabaya değişmektedir ve bu gelişmede müdürlere personel tâyini, malî plânlama ve umumî idarede daha fazla kuvvet sahibi olmak salâhiyetinin verildiği temayülü göze çarpmaktadır. Bununla beraber kasabanın umumî siyaseti kasaba toplantılarında tesbit edilir; mektepler, mektep heyetlerinin kontrolü altındadır, ve ekseriya heyetlerin polis ve itfaiye hakkında daima söyleyecek sözleri bulunur. Plân, topluluk politikasının demokratik tarzını muhafaza eder, fakat daha iyi hizmetler sağlar. Selectmen'ler müdürü, umumiyetle bir sene için tâyin eder ve onu azletmek salâhiyetini de haizdir. O aslâ politikayı dikte etmek

(12) J. F. Sly, Town Government in Massachusetts, Cambridge, Mass., 1930, chap., VII: «Representative Town Meetings in Massachusetts» Massachusetts Federation of Taxpayers Association Pamphlet, 1945; «Representative Town Meetings» Massachusetts Law Quarterly, Vol XXXIII, No: 1 (April 1948); Lincoln Bryant, «Ex Official Members of Limited Town Meetings», Massachusetts Law Quarterly, (October 1948).

durumunda değildir; bununla beraber mütalâası daima hürmete şâyandır. Hali hazırda müdür, idarî işleri selectmen'ler adına yürütür. Bu müdür tâ-yin etmek işi, Connecticut'da 10, Maine'de 94, Massachusetts'de 11, New Hampshire'de 6, ve Vermon'da 26 tatbikat görmekte gittikçe rağbet görmektedir (13).

IV. Netice :

New England kasaba toplantısı, her erkek seçmenin kasaba işlerini görüşmek için bir araya geldiği, karılarının köy topluluğu yemeği ile kendilerine yardım ettiği ve çocuklarının mektep müdürünün nezareti altında kasaba içtima salonunun balkonunda faaliyet halinde hükûmeti görmek için yer aldıkları, eski zaman demokrasisinin hasretle yâd edilen bir bakiyesidir. Fakat bu, iyi ve kötü taraflarıyla beşerî müesseselere bütün kuvvetiyle tesir ederek kendisini kabul ettirmiş bir müessesenin idealleştirilmesidir. Bazı kasabalarda birkaç liderin seçtiği adamlardan müteşekkil bir selectmen kliği idareyi kontrolü altında buludurur. Toplantıda hazır bulunup karar verecek seçme ve seçilme hakkına sahip bütün hemşerileri içine alabilecek büyüklükte bir içtima salonu ancak bir kaç kasabada vardır. Bazı siyasî liderler halkın kayıtsızlığından faydalanmağa çalışır ve hemşeriler de kasaba işlerine karşı alâkayı uyandırmak için hiç bir teşebbüste bulunmazlar. Toplantılara iştirak edenlerin sayısı, kontrolü ele almak isteyen guruplara müsait bir fırsat hazırlayacak şekilde azalmakta olduğu müşahede edilmektedir. Kasabadaki politika hayatının, eyalet ve federal politika faaliyetlerine nazaran daha az ilgi topladığı görülmektedir. Bazıları bunu, mahallî kademedede artık pek az iş için karar verilmekte olması keyfiyetine atfetmektedirler. Mamafih en son kasaba toplantısının ruznamesinde bulunan maddeler tâdat edilir ve bu elli sene evvelki ruznameyle mukayese edilirse görülür ki, ruzname maddelerinin büyük bir kısmında eksilme değil, bilâkis bir artma mevcuttur. Kasaba işlerinin hassaten idarî olması ve eyaletçe basit usul muamelelerine inhisar ettirilmiş bulunmasına rağmen, muayyen bir günde topluluk meselelerini halletmek, kasaba hizmetlerinin gittikçe artması karşısında umumiyetle imkânsızdır. Karar isteyen meseleler daha ziyade tekniktirler ve mütehasısların yardımına ihtiyaç gösterirler. Takip edilecek umumî politikaya müteallik kararların sayısı nisbeten daha azdır.

«Resmî makamların halka yakın olduğu küçük topluluklarda demokrasi

(13) New England kasabalarındaki idare plânının münakaşası için bak: L. G. Harvey, «The Manager plan and New Hampshire Towns Cities», Durham, New Hampshire, 1947; O. C. Harmell, «Maine Towns»; Brunswick, Me., 1932; J. F. Sly, Town Government in Massachusetts, Cambridge, Mass., 1930; «Town Management in New England», National Municipal League Pamphlet, New York, 1940 «The Town Manager Plan in Massachusetts», Massachusetts Taxpayers Association, 1951.

daha düzgün işlediği için», New England kasabaları, siyasî ademi merkeziyetçiliği tercih edenlerin görüşlerinin doğruluğunu gösteren delillerle doludur. Buradaki idare içerisinde pek az intizamsızlık vardır. New England'daki kasaba hükümetinin dürüst ve iktisadî veçhesi, hizmet kalitesinin o kadar yüksek olmamasına rağmen, bütün Birleşik Devletlerdeki her vergi müellifinin gıptasını çekmiştir. New England'da mahallî hükümet daha ucuz mal olur; zira, âmme masraflarına pek az hizmet yükler. Burada halkın büyük bir kısmı, ihtiyaçlarının aşağı yukarı hepsini hâlâ hususî masraflarla karşılamayı tercih eder. Vergi müellifi, âme hizmetlerine seçtiği şahsı hassasiyetle gözetler ve giderlerin bütün teferruatını kontrol eder. İlmî ve ihtisaslaşmış bilgisi olmadığı için, seçilmiş memurların verdikleri kararın değerini takdir etmeğe muktedir değildir; fakat bir hizmetin yapılması ve onun masraflarını ödeyip ödememek hakkında karar verir. Meseleler böyle basit şekilleriyle ortaya atıldığı zamandır ki vergi mükellefi daha fazla müessirdir.

Eyalet hükümeti ve federal hükümet için, teşriî meclis âzası ve idareci yetiştirmede bir eğitim mektebi olarak New England kasabası ne dereceye kadar başarılı olmuştur? Eğer New England eyaletinden çıkan kongre âzalarının ve eyalet kanun koyucularının durumu eski devlet kayıtlarından tetkik edilecek olursa, bunların ekserisinin — en azından yüzde doksanının — eğer kasaba seçim mıntakası halkından ise, kasaba hükümetinde mukaddem tecrübeye sahip bulunduğunu meydana çıkaracaktır (14). New England valilerinin ve eyalet idarecilerinin büyük bir kısmı buna müşabih tecrübelerle sahiptirler. Bu belki kısmen tecrübe sahasiyle izah edilir; fakat, daha mantıkî olarak bunu, parti teşkilâtının ademi merkeziyetine izafe etmek gerekir. Mahallî siyasî teşkilât tarafından desteklenmeksizin eyalet teşriî meclisine, kongre âzalığine veya eyalet valiliğine seçilmek güçtür. Siyasî sahada yükselmek isteyen herkesin, mahallî hükümetle işbirliği suretiyle dikkati celbetmekte menfaati vardır.

Şüphesiz, kasaba toplantılarında edinilen tecrübenin, eyalet teşriî meclisi veya her hangi bir teşriî heyet için kıymetli bir eğitim olduğu neticesine varılabilir. Kasaba toplantıları kolay kolay dağılmazlar ve her zaman münaakaşa olabilir. Bununla beraber bir kliğin hâkim olduğu kasabalarda müzakereleri muvaffakiyetsizliğe uğratmak için usul oyunlarına başvurulabilir. Bu gibi hallerde vatandaşlar pek az tecrübe elde ederler; bununla beraber, bir klik tarafından tesis edilen kontrolü bertaraf etmeği de öğrenirler. Başka bir deyişle, demokrasi eşitler arasında işleyiş halindedir; fakat bir azınlık hükmetmek için teşkilâtlandığı vakit, kaideler çoğunluğun menfaatlerine karşı sık sık kullanılır. Ekseriya bir muhafazakâr unsurun hâkimiyeti, daha

(14) New Hampshire'deki eyalet teşriî meclisi âzalarının tecrübelerinin tetkiki için bak. L. G. Harvey, «America's Largest Legislature». State Government, 1942, March.

daha radikal gurupların hâkimiyetine nazaran müsamaha ile karşılanmaktadır.

New England eyaleti teşriî meclislerine kasabadan gelen temsilciler, şehirden gelenlere nazaran daha faal ve daha iyidirler. Şehir bölgelerinden gelen temsilciler, kabiliyet bakımından muhtemelen daha aşağıdırlar ve şehrin parti ileri gelenleri tarafından kolayca idare edilebilirler.

Bir kasabada idarî ehliyet sahasında elde edinilen tecrübenin daha yüksek makamlar için muteber olup olmadığının tesbiti güçtür. Kasabanın seçimle getirilen memurlarının ekserisi, ya az bir para alırlar, ve bundan dolayı mevkilerinde uzun zaman kalmazlar; veyahut, eğer uygun bir maaş alıyorlarsa, memuriyeti mümkün olduğu kadar uzun bir zaman muhafaza etmeğe mütemayildirler. Bir kasaba memuriyetinden eyalet veya federal mülkî hizmete nakledilmek kolay değildir; zira bir çok hallerde bir imtihan geçirmek lâzımdır. Kasaba kâtipleri, polis ve itfaiye şefleri, vergi tahsildarları, eğer halkın itimadına mazhar olmuşlarsa, durumlarını ekseriya uzun seneler muhafaza ederler.

Eyaletin ve federal hükûmeti yüksek idarî makamlarına getirilecek olanlar, daha ziyade, iş, meslek ve politika hayatında muvaffak olmuş kimse lerdir. Bunların ekserisinin kasaba idaresinde tecrübesi olması icabeder; az bir kısmı şehirden gelmiştir. Çok defa yüksek derecedeki idare, ona bağlı menfaatlerin tesiri altındadır ve bundan dolayı da usulsüz hareketler vukua gelebilir. Bununla beraber eğer bu suiistimal ve usulsüz hareketler tetkik edilecek olursa, bunlarla ilgili yüksek memurlardan pek azının küçük kasabalardan yetiştiği anlaşılır. Fertlerin ve gurupların tesirine en fazla mukavemet eden küçük kasabalardan yetişmiş memurdur. Bu memurlara izafe edilebilecek usulsüz hareketler, bilhassa bilgisizlikten tevellüt eden hatalardan ileri gelir. Birleşik Devletlerin bir çok büyük şehirlerinde görülen ihtilâs, irtikâp ve nüfus ticareti, onlara bağlı menfaatler arasındaki nüfus mücadelesini ve çok seyyal olan sosyal bünyede mevcut ırk ve kültür gurupları arasında beliren mücadeleyi inikâs ettirir. Bu menfaatleri eyalet teşriî meclisinde kasabalardan gelen temsilciler müdafâa etmişlerdir. Kasabalardan gelen temsilciler muhafazakâr unsurları daha kolaylıkla desteklerler; fakat bunlar kasabadaki değişikliklere mukavemet ederler ve eyalet meclisinde ileri sürülen sosyal reformları şüphe ile karşılarlar. Nasıl Birleşik Devletlerin ekseri eyalet tecri'î meclisinde köylü unsurlar kuvvetle temsil ediliyorsa, New England eyalet tecri'î meclisinde de küçük kasabalar aynı kuvvetle temsil edilmektedir. Cunnecticut bunun en iyi misallerinden biridir. Burada, ikinci kamara — lower chamber — için her kasabaya bir mümessil temin edilmiş, fakat, daha fazla nüfuslu kasaba ve şehirlere, nüfuslarının ehemmiyeti nisbetinde temsilci verilmesinde tereddüt edilmiştir. Senato nüfusu daha ziyade temsil eder ve bundan dolayı da şehir menfaatlerini aksettirir. Her iki meclis de

sık sık birbirlerinin tekliflerini iptal eder ve rey verme bakımından bir ölü nokta meydana gelir ki, bu da, karar almak imkânını ortadan kaldırır. Bu durum, demokratik usullerin eğitiminde kasabanın ademi muvaffakiyetinin bir neticesi değildir. Demokrat parti şehirlerde; Cumhuriyetçi parti ise kasabalarda kuvvetlidir. Eyalet teşriî meclisindeki temsil, bu menfaatlara uygun gelecek şekilde yeniden tanzim edilmemiştir. Bu ayarlama belki ileride yapılabilir.

Eyalet vergileriyle toplanabilen miktar ile tahminî masraf arasında zühur eden her fark için New England eyaletleri, bir zamanlar, kasaba ve şehirlerden yardım talep ederek eyalet bütçelerini denkleştirirlerdi. Kasaba temsilcileri de, kasabalardan istenecek yardımın azalması için eyalet hükûmetinin masraflarını indirmeğe uğraşırlardı. Bu suretle de, eyalet teşriî meclisine tekrar seçilmek, ekseriya, mahallî delegenin kasabaya para tasarruf ettirmek için eyalet masraflarının düşürülmesine yaptığı gayrete bağlı olurdu. Bu şekildeki faaliyet eyalet hükûmetinin vasıtalı vergileri arttırmasına yol açmış ve bunun neticesinde de eyalet varidatı yükselmiş ve kasabalara bağlılık ortadan kalkmıştır. Kasabalar, artık yardım eder vaziyetinden çıkmış, eyaletten yardım alır vaziyete geçmiştir. Kasaba hükûmeti masraflarının indirilmesinde eyalet yardımını temin eden eyalet teşriî meclisi âzaları himmetiyle artan mahallî yardım dolayısıyla durum, tasarruftan büyük masraflara doğru değişmektedir.

Kasaba hemşerileri aynı zamanda eyalet hemşerileridir. Hemşerilerin kasaba hükûmetinde muhafazakârlığı destekledikleri kadar, eyalet ölçüsündeki içtimaî programları da desteklediklerine işaret edilmişti. New England'da Cumhuriyetçi parti Muhafazakâr Partidir ve kasabalarda çok kuvvetlidir; fakat Connecticut, Massachusetts, New Hampshire ve Rhode Island halkı, içtimaî kalkınma programlarını destekleyen demokrat valiler ve ekseriya meclisler seçmişlerdir. Bu programların mahallî vergi yükünü arttırmadığı müddetçe kasabalardan umumî yardım alacağı da şüphesizdir. Mahallî vergilerin yardımı olmadan New England'da içtimaî şartların gelişmiş olması şüphesizdir. Mahallî hükûmetlerin çoğu, mahallî varidatlarını yüzde seksen veya doksanını emval ve emlâkten aldıkları vergilerle temin ederler; eyaletlerin verdiği tahsisat ise, mahallî masraf yekûnunun üçte birine tekabül eder. New England'da mahallî hükûmete karşı gösterilen büyük alâkanın başlıca sebeplerinden biri de, vatandaşların şahsî kanaatlerini ifade edebilmek imkânının temin edilmiş olmasından ayrı olarak, bu inikân dolayısıyla mahallî vergilerden elde edilen şahsî tasarruftur. Bu hâdise, kasaba borçlarından dolayı an'anevî şahsî - malî mesuliyetlerle birleşince, şahsî menfaat alâkalarını çok arttırmıştır.

Eyalet ve kasaba birleşik esasına göre takip edilen eyalet çapındaki bir politikanın idaresinde her kasaba, sadece programın kendi mıntakasına ait

olan kısmına alâka göstermeye temayül eder. Programı bir küll olarak mü-talâa etmekte pek az fayda vardır. Eyalet tahsisatları, umumiyetle, ihtiyaç mahallî yardım veya başka bir noktayı nazara uygun olarak verir. Burada birbirine uygun bir talep olabilir. Kasaba bir ünite olarak, eyalet çapındaki programların gelişmesinde rol sahibi değildir ve bu gibi tahsisatları elde ettikçe kullanır. Hangi hizmetlere kasabadan hisse olarak ödenek ayrılacağına karar vermekte, eyaletten tahsisat alınıp alınmadığına bakılır.

New England'daki kasaba hükûmetinin beşerî zaafı göz önüne alınırsa, eyaletler içindeki bölge anlaşmalarının tatminkâr olacağı bir az şüphelidir. Kâfi derecede geniş olduğundan County böyle bir rol oynamak için imkânlara sahiptir. Filhakika halk, hizmetleri kontrol edebilmesi için, bu hizmetlerin daha samimî esaslar dahilinde idaresini tercih eder. «Her kasaba kendi ihtiyacı olan veya bedelini ödemek istediği hizmetleri görür» denilmektedir. Bu mealdeki bir ifade tarzından, kasabadan kasabaya hizmet kalitesinin değişeceği mânası çıkar; fakat bütün New England eyaletlerinde ana yolların yapımı ve bakımından eyalet mesuldür; emeklilik maaşı, analık menfaatleri ve işsizlik tazminatı gibi içtimaî emniyet tedbirleri federal ve eyalet hükûmetinin mesuliyeti altındadır; kalkınma mevzularında mahallî hükûmetin tesiri gittikçe azalmaktadır. En ehemmiyetli fark resmî mekteplerin kalitesinde göze çarpmaktadır. Resmî tedrisat, kasabanın mesul olduğu meselelerin en eskilerindedir. Resmî tedrisata mahallî tahsisatın en büyük kısmı ayrılır, ve bu tahsisata eyaletçe kifayetsiz bir şekilde yardım edilir. Bununla beraber takdir edilecek nokta şuradadır ki, resmî mekteplerin çoğuna büyük vasiyetler yapılmıştır; aksi halde bu mekteplerin durumu kötüleşir ve fena bir vaziyet meydana gelebilirdi. Kamusal sıhhat mevzularına eyaletler daha faal bir şekilde iştirak etmektedirler, ve sıhhî tesisatın ıslahı hususunda kasabalara muhtelif yollardan tesir etmektedir. Hastahaneler için hem federal hükûmetten ve hem de eyalet hükûmetinden yardım temin edilmektedir. Eyalet polisi, ana yollardaki trafiği kontrol etmekte ve mahallî polis kuvvetinin yerini almaktadır. Hali hazır şekliyle New England'daki kasaba hükûmetleri artık sadece bir kasaba veya şehir mesuliyeti içinde değil, fakat eyaletle müşterek bir anlaşma içersindedir. Kasabadaki vatandaşın bir sesi vardır ve bu ses duyulmaktadır.

Editorial Comment on Direct Democracy in the New England Towns

"Democracy" is a term used often and with a wide variety of meaning. In its application to government it is universally accepted that democracy is government by consent of the governed and this consent is given by participation of the citizen in the governmental process. All modern countries claim that their political institutions rest on the principle of government by consent, absolute rule of one person having become almost non-existent. The great differences between the political institutions of countries can be accounted for largely by the manner in which they apply this principle. Does "government by consent" mean participation of all members of society or only of citizens? Does it mean participation of all citizens or of a limited number who possess certain qualifications? Should this consent be given by every citizen on all matters or should he choose representatives to act for him? These are easy questions to raise but difficult to answer. All modern governments wish to secure maximum participation of the people in the determination of public policy but because of the difficulty of gathering all of the qualified voters for periodic meetings it has been necessary to accept the action of elected parliaments as the most practical solution. Direct participation of all qualified citizens in making laws and directing their execution has been tried only in a few instances in world history in the Greek City in ancient times, in the Swiss Cantons and in new England towns in Amer-

Lashley G. Harvey: Born in Missouri, U. S. A. in 1900. Education: A. B. from William Jewell College, A. M. Stanford University; Ph. D., Harvard University. Teaching Experience: Assistant Professor of Government and Executive Secretary, Bureau of Government Research, University of New Hampshire, 1938-46; Professor of Government and Chairman of Department of Government, Boston University 1948 to present. Also, Director of the Bureau of Public Administration at Boston University. Visiting Professor at the London School of Economics 1951-52. Member of various commissions on state and local government. Presently, Professor of Organization and Method in the Institute of Public Administration for Turkey and Middle East. Also Professor of American Government in the School of Political Sciences of the University of Ankara. Numerous publications on national, state and local government.

ica in modern times. Even in these few instances it was found possible only because the area and the population were relatively small.

The democracy of Athens is quite well known and the government of Swiss Cantons has been variously described by political scientists. The New England town is not as well known in this part of the World. For this reason we are bringing to our readers a discussion of this interesting political phenomenon by Professor Lashley G. Harvey, Chairman of the Department of Government, Boston University, Boston, U. S. A. Professor Harvey was attached to the Public Administration Institute for Turkey and the Middle East during the academic year of 1953 - 54 as Professor of Organization and Management and served as director of the Teaching Section. The article which follows was a paper presented by Professor Harvey at the meeting of the International Political Science Association at the Hague, Holland.

The term "New England" applies to the six states in the northeastern part of the United States — Connecticut, Maine, Massachusetts, New Hampshire, Rhode Island and Vermont. The designation was given that region during the early settlement of North America by European powers. At that time it was common to refer to colonies in the Western Hemisphere as New France, New Spain and New Amsterdam. The northeastern states in the United States retain this designation today, although there is no longer a New Spain or New France, and New Amsterdam has become New York. The New England states form a region with a political tradition quite unlike that of the rest of the United States, a tradition which rests upon direct local self-government in the towns. Although direct democracy developed in the seventeenth century, it continues to exist in New England even though it has never spread to other American states. It faces many challenging problems as these states become more and more densely populated and expenditure for governmental services mounts. Professor Harvey has lived in this region of the United States for eighteen years and has observed town government at first hand. In this article he describes the basic elements of New England town government and presents some of its problems. He also treats the point of local government — specifically the New England town, as a training school for participation of the citizen in the government of larger areas such as the state and nation.

DIRECT DEMOCRACY IN THE NEW ENGLAND TOWNS

Prof. Dr. Lashley G. Harvey

C'est pourtant dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science; elles la mettent à la portée du peuple; elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir. Sans institutions communales une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté (1).

Alexis de Tocqueville

No greater advocate of local self-government can be found than Alexis de Tocqueville. He had just visited the United States when he wrote the above lines. Imbued with enthusiasm for local government as he saw it in New England towns, he advanced his now famous theory that, apart from the administrative advantage of decentralization, local government served as a training school for the state. He saw New England town government in its pristine rural setting, an established institution of two hundred years of legal existence, with a record of achievement of local democracy remarkable at that time (2).

The six New England states — Connecticut, Maine, Massachusetts, New Hampshire, Rhode Island and Vermont — were all divided into townships or towns at the time de Tocqueville made his study. Strangely enough, they were also divided into counties. The county served primarily as a state judicial district and was superimposed upon towns (3). Although the county was gradually assigned administrative duties by the central or state government, most of the services of local government were supplied by the towns. The county never became firmly rooted in New England as it did in the southern states and is today considered a rival rural government of the towns. The county remains the agency of central authority, but is declining in influence as states rely less upon it, preferring to perform state functions more directly.

(1) Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique* (1835).

(2) The first organic act legalizing town government was passed by the Massachusetts General Court in 1635 (cf. *Massachusetts Colonial Records*, Vol. 1, p. 172). However, it was not until 1694 that powers of the town were clearly defined (*Acts and Resolves of Massachusetts* Vol. 1, pp. 182 - 183). In 1786, after independence, the Massachusetts General Court by act declared the inhabitants of towns to be a body politic and corporate, (*Massachusetts General Laws*, Vol. 1, pp. 250 - 255.)

(3) The term «state» as used in this paper applies to members of the federal union, and does not connote a sovereign state in international law.

From their beginning, New England towns were more than urban communities. They centered about one or more villages but included rural lands as well. Usually the inhabitants were members of one church located near the center of the town and in many, during the seventeenth century, membership in the church was an essential requirement for participation in town government. Except for the fact that churches were non-conformist, the New England town resembled very closely the English. It was a community in the full social significance of the word. In most of the parish its citizens were farmers and small shop-keepers, drawn principally from the middle and lower middle classes, of one religious faith. Its adult males were considered equally qualified to deliberate on questions of local interest and to elect local officials.

De Tocqueville discovered that every New England town possessed a great deal of autonomy over strictly local matters, reaching decisions on community problems in open town meetings. Execution of community decisions on town affairs was minutely divided and parcelled out to numerous committees and officers of which the selectmen were the most important. «There are nineteen principal officers in a township», wrote de Tocqueville. «Every inhabitant is constrained, on pain of being fined, to undertake these functions; which, however, are almost all paid, in order that the poorer citizens may be able to give their time without loss» (4). While the penalty for refusal to assume responsibility for performance of a public function no longer applies, the practice of assigning town functions to committees and individuals continues. Voting taxes for the support of town services is another feature of town government which survives from early colonial practice.

In these days of social and economic planning, of concentration of power at the center of the system of government, we frequently hear it said that modern government, in order to be effective, must have power and must be efficient; that local democracy is expensive and inefficient; that it divides power, making both central and local government ineffective. Exponents of decentralized political power contend that local government should be perpetuated because 1) democracy operates more smoothly in small communities where the authorities are close to the people, the problems simple and their solution easily understood; and 2) because government in small communities offers the best training for those who are to play a political role in a democratic state. It is the purpose of this study to determine if these assumptions are valid in the actual operation of New England town government. Are the local people

(4) *Democracy in America*, edited by H. S. Commager, World's Classics, Oxford, p. 61.

more proficient in local democracy? Do they, when given responsibility for the local aspects of a state program, tend to limit their civic activity to small - town concerns and lose interest in state affairs? Does the experience of participation in local government tend to mold a representative or senator for the state legislature or the federal congress? Does the experience of participation in local government condition the thinking of a high officer by making him have a regard for public opinion and hostility to dictatorship? By reexamining the New England experience some conclusions of value may be reached regarding the effectiveness of local government 1) in making decisions for the community; 2) in serving as an administrative district of central government; and 3) as a training school for both legislators and administrators for the central government.

I. Organization, Powers and Functions of New England Towns

There are in the six New England states 1,374 local governments classified as towns (5). While there are other local governmental units, the town is the oldest and continues to be the most numerous (6). Like the county, the town is not a municipal corporation, but approximates the municipality as nearly as scarcely to be distinguishable from it in law and is classified by the courts as a quasi - corporation (7). In defining the legal position of the town, the Supreme Court of Maine said, "The several towns in this state sustain the two - fold character of corporations and political subdivisions, so far as they may own and manage property, make contracts,

(5) The distribution by states: Connecticut - 148, Maine - 421, Massachusetts - 311, New Hampshire - 224, Rhode Island - 32, and Vermont - 238. There are also other local governments than counties, classified as: cities, plantations, villages, unorganized territories, unincorporated places, school and other special districts. However, this study is only concerned with towns.

(6) For a complete treatment of local government in New England, see J. T. Adams, *History of New England*, Boston, 1927, 3 vol.: Vol. 1, E. Channing, *Town and County Government in the English Colonies*, Baltimore, 1884; A. M. Davis, *Corporations in the Days of the Colony* (Colonial Society of Massachusetts Transactions, Vol. 11, Boston, 1892); E. Griffith, *History of American City Government: The Colonial Period*, New York, 1938; L. G. Harvey, "The Village District in New Hampshire", *The American Political Science Review*, Vol. XI, no. 5 (Oct. 1946); A. B. Hart, *Commonwealth History of Massachusetts*, New York, 1927 - 30, 5 vol. Vol. II, chapter by J. F. Sly, "Geographical Expansion and the Town System"; G. E. Howard, *Local Constitutional History of the United States*, Baltimore, 1889; J. A. Fairlie and C. M. Kneier, *County Government and Administration*, New York, 1930; P. W. Wager, *County Government Across the Nation*, 1950.

(7) *Commonwealth v. Roxbury*, 9 Gray (Massachusetts) 451, note p. 511.

sue and be sued, they are corporations but, in matters pertaining to the preservation of public health and peace, the making and repairing of highways and bridges, the support of the poor and the assessment and collection of taxes, they are political subdivisions... of the state (8.) They are not liable to suit for acts performed in their "governmental capacity" but only for acts performed in their capacity as an owner of property (9).

Legally towns are creatures of the state legislature and may be created or abolished by state statute (10). However, this absolute power of the state legislature is tempered by the use of the town as the electoral district or (constituency for the lower chamber of the state assembly.) Because of this practice, at one time New Englanders tended to regard state government as a federation of towns and sometimes instructed the town's representatives to the legislature as if they were agents of the town. This practice has long since been discontinued, but the town remains the geographical district for election to the state legislature, except in the case of Massachusetts since 1919. In view of this arrangement, it is surprising that general statutes governing towns place an ever increasing limitation upon local powers although special legislation for individual towns continues.

In New England, towns have a great deal of control over local matters. They may enact police ordinances and by-laws on various subjects which in Massachusetts include over fifty items. Local roads, drains, poor relief, schools and taxation for local purposes, parks, playgrounds, libraries and cemeteries are subjects of local deliberation. Towns may own and operate water, sewer, electric power and gas systems and vote such regulations as are necessary for these services.

Major policies are determined in open town meeting, either annually or at such other special meetings as necessary. The town meeting is presided over by the moderator, usually one of the most respected citizens and elected at the annual meeting. He is often reelected for many years running. For the daily administration of the town's affairs the people choose by

(8) **Small v. Inhabitants of Danville**, 51 Maine 359 (1864). The legal position of the town is well stated in a case decided by the Supreme Court of the United States, **Bloomfield v. Charter Oak National Bank**, 121 (1886). See also **Wheelock v. Lowell**, 197, Mass. 220, 81 N. E. 977 (1907).

(9) **Stanley v. Inhabitants of Town of Sangeville**, 109 Atl (Me) 189 (1920). Towns are declared to be bodies politic and corporate in Massachusetts (Massachusetts General Laws, cVI. 1, Pages 250 - 255).

(10) W. S. Carpenter, **Problems in Service Levels**, Princeton (1940) chapter 1; J. A. Fairlie and C. M. Kneier, **County Government and Administration**, New York, 1930, p. 427; J. F. Sly, **Town Government in Massachusetts**, Cambridge, Mass. 1930, chapters I—III.

secret ballot a clerk, treasurer, assessor, collector of taxes, engineer, health officer, constable and selectmen. Those officers are usually supervised by committees of the town meeting, each committee having charge of a single function, such as schools, the library, police, fire protection, streets, water, sanitation, parks, or welfare. The selectmen, a committee of the town meeting, from three to eleven in number, coordinate with various degrees of effectiveness the work of all the officers and committees and perform in a rather weak way the executive functions of the town. Some are elected annually, but it is a common practice to give a term of three years. The tendency in recent years is to grant them more and more coordinating power, assingning them the responsibility for supervision of day to day administration. To aid the town meeting in the development of financial planning, a new committee, which is a check on the power of the selectmen, has appeared. In New Hampshire this committee is called a «budget committee», in Connecticut, Maine and Massachusetts, «advisory» or «finance» committee. This is especially important in the larger towns. Other new committees are concerned with planning and zoning. Planning Committees develop plans which must receive approval of the town meeting and zoning committees have supervision over certain parts of the plan after adoption.

2. Democratic Features of Town Government

«Democracy», said James Bryce, «has been used.. to denote that form of government in which the ruling power... is legally vested, not in any particular class or classes, but in the members of the community as a whole» (11). By this definition New England town government is democratic. It is a government in which all qualified voters, male and female, may express their opinion. In the town meeting there is always a clash of opinion, usually between those who live in the village and those who live on farms, over distribution of costs of services. Village people require more services and the farmers resent sharing the cost. With the shift of population to large cities, towns located within short travelling distances discover that they have become bedroom communities for city workers. New and often conflicting social elements appear in these towns.

The task of the leaders in any democratic system is not only to generate ideas but also to give expression to the ideas of the inarticulate masses. Democratic theorists devote little attention to this point, preferring to concentrate upon devices for assurance of consent. Nevertheless one cannot observe town government in operation without realizing the importance of leaders to give expression to community feeling and to provide ideas for

(11) **Modern Democracies**, London, 1921, Vol. 1, p. 23.

solution of problems. It is the task of the moderator to see that discussion is encouraged, that conflicting views are understood in terms of community action, and a synthesis obtained in the form of a final agreement. Once a decision is reached it becomes the task of the town officials, committees or the towns-people themselves to carry out the wishes of the meeting.

Town government in New England is not solely a matter of the town meeting and elected officials. Each citizen has a definite responsibility. Traditionally it was not only a privilege to take part in the deliberations of the town meeting, but a duty. Objections were to be raised before agreement was reached, not afterward. It was necessary (with certain state limitations) and to agree to any indebtedness that the town might incur. It was his responsibility as a citizen to see to it that the town paid its obligations, for it was the common law practice in all New England states for citizens to be individually liable for default of payment of town debts. (This latter feature remains as a threat but individuals are no longer likely to have their property siezed in payment of town debts, it being relatively easy to sue a town for collection of its contractual obligations.)

The citizens must not only choose a number of officials to execute public policy, but often must decide upon the distribution of administrative tasks to these officials and committees. Responsibility is assured by requiring reports of all committees and officers at the annual meeting. Usually these appear in printed form in the annual town report distributed at the meeting or in advance.

It is difficult to transact all business required at an annual assembly of the voters and all towns have taken certain self-limiting measures that are more or less standard to make discussion conform to an agreed procedure. Towns are empowered by the state legislature to enact by-laws, but examination of these enactments discloses that they pertain mainly to town meeting rules of procedure. Discussion is restricted to an agenda required to be posted in a public place several days before the meeting. While discussion on items not listed on the agenda is permitted at the annual meeting, no expenditure that has not appeared in a «warrant» (an item), announced as part of the agenda, can be voted.

3. The Town and Modern Problems

Events during the past hundred years have contrived to alter the town form of government and threaten to detach it from its early rural moorings. Growth of population in all towns raised some problems but as towns grew from two thousand people to ten thousand and even to sixty thousand as did Brookline, Massachusetts, direct democracy proved inoperative. Then,

too, with better train service, improved roads, and general use of telephone, radio and television an expanded concept of the community has emerged. The region and state are as vivid and comprehensible as was once the town. As the community enlarged, the demand for more and better services, with their concomitant rising costs, greatly affected the town.

These are challenges which are met in most countries, including the United States, by greater centralization of control. The history of local government in every New England state shows no exception, but the towns continue to vote expenditures and levy taxes, borrow money, pass by-laws and to plan and zone their communities, albeit subject to statutory limitations and state administrative supervision.

The rural New England town of fewer than three thousand people retains much of its traditional organization, but town meetings and efficient administration are difficult to obtain in the larger communities. No New England state requires a town to become a city (borough) and to change to representative government when its population increases to a certain size. A minimum population is required for city status but a vote of the town is necessary and since 1920 few have chosen the city form of representative government with its elected mayor and council. Most prefer to modify the traditional pattern of town government. Newport, Rhode Island in 1906, and Brookline, Massachusetts in 1915, decided to limit the size of the town assembly by adoption of a representative town meeting. Brookline's population was 34,000 - an imposible number for direct democracy. It was decided to divide the town into wards for the election of members to a representative assembly This solution has not proved popular outside Massachusetts but in that state twenty - nine of the larger bowns have made such alteration of the town meeting. The average size of these limited assemblies is 250, which seems to be considered ideal for a town meeting (12).

Some of the towns have tried to meet the **challenge** for better efficiency and economy in their administration by the appointment of a town manager. Norwood, Massachusetts in 1915, was the first to appoint a manager and he was prncipally responsible for public works and engineering services. (The plan proved popular with towns having extensive street, water, sewer, and utility (trading) operations.) The first New England town managers were

(12) J. F. Sly, **Town Government in Massachusetts**, Cambridge, Mass., 1930, chap. VII: «Representative Town Meetings in Massachusetts», Massachusetts Federation of Taxpayers Associations Pamphlet, 1945; «Representative Town Meetings», **Massachusetts Law Quarterly**, Vol. XXXIII, No. 1 (April 1948); Lincoln Bryant, «Ex officie Members of Limited Town Meeting», **Massachusetts Law Quarterly** (October 1948).

of this type - principally superintendents of public works. Gradually their authority was extended to fiscal administration. The extent of managerial authority varies from town to town today, with a tendency to give them more power over appointment of staff, fiscal planning, and general management. However, the major town policies are determined in the town meeting, schools are under the control of the school committee, and often committees have much to say about police and fire protection. The plan preserves democratic determination of community policy but permits better services. The selectmen appoint the manager, usually on an annual basis, and have the power to remove him. He never is in a position to dictate policy but his advice is respected. Actually, the manager performs the administrative work for the selectmen. The plan is gaining in popularity, with 10 adoptions in Connecticut, 94 in Maine, 11 in Massachusetts, 6 in New Hampshire and 26 in Vermont (13).

4. Conclusion

The New England town meeting is a nostalgic vestige of old time democracy, when every male voter set aside one day for town affairs, his wife assisted with a rural community dinner and his children were seated in the balcony of the town hall under the surveillance of the village schoolmaster to observe government in operation. But this is an idealization of an institution which is affected by all the forces which influence human institutions for good or evil. In some towns a clique of selectmen of a few leaders control. There are few town halls which would hold all the eligible voters should they all decide to attend an annual town meeting. Some political leaders rely upon local apathy and make no attempt to arouse interest in town affairs. It has been observed that attendance at town meetings is on the decline, permitting those who are interested to get and hold control. Town politics seems to attract less attention than does state or federal politics. Some attribute this to the fact that fewer decisions are being made at the local level. If one were to enumerate the items on the agenda of the latest town meeting and compare this with the agenda of fifty years ago he would see that for the most part there has been no reduction in items, but rather more likely an increase. The one day set aside to resolve community problems is frequently inadequate for the ever - increasing

(13) For a discussion of the manager plan in New England towns see L. G. Harvey, "The Manager Plan and New Hampshire Towns and Cities" Durham, New Hampshire, 1947; O. C. Hormell, "Maine Towns", Brunswick, Me., 1932; J. F. Sly, "Town Government in Massachusetts", Cambridge, Mass., 1930; "Town Management in New England", National Municipal League pamphlet, New York 1940, "The Town Manager Plan in Massachusetts", Massachusetts Taxpayers Association, 1951.

functions towns perform, although the work of the town is increasingly administrative and restricted to narrow procedures laid down by the state. Matters requiring decision are more technical and require expert opinion. There are fewer broad policy decisions.

The New England town furnishes much evidence in support of the theory of those who favor decentralized political power on the ground that «democracy operates more smoothly in small communities where the authorities are close to the people». There is very little irregularity in administration. In terms of honesty and economy town government in New England is the envy of all taxpayers throughout the United States, although service may not be of as high a quality. Local government is cheaper in New England partially because it supplies fewer services at public expense. Here great numbers of people still prefer to supply most of their needs at private expense. The taxpayer watches carefully the person he elects to public office and checks the details of expenditure. Lacking scientific and specialized knowledge, he may not be capable of judging the validity of the decisions of his chosen officials, but he decides whether or not he wants a service and is willing to pay for it. It is when questions are presented in these simple terms that he is most effective.

How successful is the New England town as a training school for legislators and administrators for the state and federal government? If one examines the previous public record of state legislators and members of congress from the New England States it will be discovered that most - at least ninety per cent, have had previous experience in town government if they are from town constituencies (14). A large number of New England governors and state administrators have had similar experience. This may be explained partly upon the ground of training, but could more logically be attributed to the decentralization of political party organization. It is difficult to be elected to the state legislature, to congress or as governor of a state without first receiving support of the local political organization. Anyone who aspires to rise politically has an opportunity to attract attention by associating himself with local government.

Certainly one may conclude that experience gained in the town meeting is valuable training for the state legislature or for any legislative body. Town meetings are not easily stampeded and argument may be expected. However, in those towns dominated by a clique, procedural tricks are used to discourage deliberation. Under such circumstances the

(14) For an examination of experience of state legislators in New Hampshire see, L. G. Harvey, «America's Largest Legislature», **State Government**, March, 1942.

citizen gets little training except as he may learn to break the control. In other words, democracy is operative among equals but, when a minority organizes to dominate, the rules are frequently used against the interest of the majority. Often domination by a conservative element is tolerated more willingly than by more radical groups.

It is noticeable in state legislatures in New England that legislators from towns are more articulate and better legislators than delegates from cities. Representatives from city precincts are much more likely to be inferior in ability and are easily regimented by the city party bosses.

(It is difficult to determine whether experience in an administrative capacity in a town is valuable for higher posts.) Most elective town officers either serve with little pay, in which case they do not have the post very many years, or, if they are paid a regular salary, are inclined to try to retain the office as long as possible. It is not easy to transfer from a town office to the state or federal civil service because in most cases an examination is required. Town clerks, police and fire chiefs and collectors of taxes often hold their position for many years if they once attain the confidence of the people.

High administrative posts in the state and federal government are more likely to be filled by successful business, professional or political leaders. Many have had some experience in town government, but just as many are drawn from cities. At this higher level of administration too often the influence of vested interests is strong and irregularity does occur. However, if one examines the cases of malfeasance and irregularity it will be discovered that very few received their training in small towns. The small town trained official demonstrates the greatest resistance to dictation by individuals and groups. The irregularities which could be attributed to him are due mainly to mistakes resulting from ignorance. The graft, corruption and bossism found in many large cities in the United States reflect a struggle for power between vested interests and rising racial and cultural groups within an exceedingly mobile social situation. These interests are challenged in the state legislature by representatives from the towns. Perhaps representatives from towns lend their support more readily to conservative elements too often, but they resist change in the town and are likely to be suspicious of social reform advanced in the state legislature. The small towns are over-represented in most New England legislatures as in most state legislatures in the United States rural elements are over-represented. Connecticut is one of the best examples. Here each town is assured one representative in the lower chamber and there is hesitancy to give the more populous towns and cities adequate representation. The

senate is more representative of population and reflects the interest of cities. The two houses too frequently cancel each other's proposals making for deadlock. But this is not due to failure of the town to train in the democratic process. The Democratic party is strong in the cities while the Republican party is strong in towns. Representation in the state legislature has not been reapportioned to equalize these interests. Eventually the adjustment may be made.

At one time New England states balanced state budgets by calling upon the towns and cities for any difference which occurred between expenditure estimates and amounts that could be raised by state taxation. Representatives from the towns fought to keep the cost of state government low in order to reduce the request to the towns for assistance. Reelection to the state legislature often rested upon the local delegate's attempt to reduce state expenditure thereby saving money for the town. This practice has given way to more indirect taxes by state governments, resulting in mounting state revenues and independence from towns. Towns no longer contribute but are recipients of state grants-in-aid. The mood is changing from economy to greater expenditure with local support being thrown in favor of the state legislator who can secure state aid for reduction of costs of town government.

The citizens of the town are also citizens of the state. It has been noticed that they will support conservatism in town government but do also support state-wide social programs. In New England the Republican party is the party of conservatism and is strongest in the towns, but the people in Connecticut, Massachusetts, New Hampshire and Rhode Island have elected Democratic governors and often legislatures which support social betterment programs. These programs are likely to receive general approval from the towns in their execution, provided the cost does not mean an added local tax burden. There is little doubt that improved social conditions throughout New England are brought about because of the independence of support from local taxation. Most local governments derive from eighty to ninety per cent of their local revenue from rates on real and personal property, although state grants may constitute up to one-third of the total local expenditure. It should not be overlooked that one of the chief reasons for the great interest in local government found in New England stems not only from the opportunity afforded to express individual opinion, but also from the fact that expression may result in individual saving on the local tax bill. This, coupled with the traditional individual liability for the town's obligations, has made mercenary interests appear to be disproportionate.

In the administration of a state-wide policy upon a joint state town basis each town may tend to think exclusively of its own particular segment of the program. There is little opportunity to view the program as a whole.

Usually the state allots grants according to formula recognizing need, local contributions or some other consideration. There may be a matching requirement. The town as a unit has no part in the development of state-wide programs and may make use of such grants as are available. In deciding what services will receive town appropriations, the question of whether grants are available from the state is a contributing factor.

Recognizing the human weaknesses of town government in New England, it is doubtful if any regional arrangement within the states would be as satisfactory. The county as a region has possibilities for such a role since it is sufficiently large. However, the people prefer services to be administered upon a more intimate basis over which they have some control. It is a saying that "every town has the services that it wants or is willing to pay for". With this kind of standard it might be assumed that services would vary in quality from town to town, but in all the New England states construction and maintenance of the main travelled roads is a responsibility of the state; social security, such as old age pensions, motherhood benefits, and unemployment compensation, is a federal and state responsibility; local governments have a declining voice in matters of welfare. The greatest difference is noticeable in the quality of public schools. Public education is one of the oldest of town responsibilities. It usually receives its largest appropriation from local funds and is inadequately supported by the state. Fortunately great legacies have been bequeathed to many public schools or conditions might be worse. In matters of public health, the states are taking a more active part and are influencing towns in various ways to improve sanitary systems. Both federal and state aid is available for hospitals. The state police control the traffic on main highways and supplement the work of the local constabulary. In actual operation local government in towns in New England is no longer solely a town or city responsibility but is a joint arrangement with the state. The citizen in the town has a voice and his voice is heard.

Lashley G. Harvey, Professor
Boston University
Boston, Massachusetts, U.S.A.
