

ASPEKTI

ŠTEFICA DEREN

PODRIJETLO AMERIČKOG STRANAČKOG SUSTAVA (S POSEBNIM OSVRTOM NA RAZVOJ FEDERALISTA)

»Strancu se sve domaće suprotnosti Američana čine na prvi pogled nerazumljive ili djetinajste i on se pita da li sažaljevati ljude koji ozbiljno uzimaju takve trice ili zavidjeti sreći koja osposobljava zajednicu da o njima raspravlja. No kad počne proučavati tajne naklonosti koje upravljaju strankama u Americi, lako utvrđuje da je njihov veći dio manje ili više povezan s jednom ili drugom od dviju grupacija koje su uvijek postojale u slobodnim zajednicama. Što dublje ulazimo u najintimniju misao tih stranaka, bolje shvaćamo da je cilj jedne ograničiti a druge proširiti vlast naroda.«¹

I.

Formiranje političkih stranaka u Sjedinjenim Američkim Državama u suvremenom značenju tog termina vezano je za razdoblje nakon dvadesetih godina XIX. stoljeća. Stranački sustav u SAD formira se s Jackobsonovom erom, tj. na početku trećeg desetljeća XIX. stoljeća, a do formiranja dvostranačkog sustava dolazi tek oko godine 1854. Do tridesetih godina organiziranih političkih stranaka još nema. U tom prvom razdoblju javljaju se samo grupacije s posebnim interesima, začeci kasnijih stranaka *demokratske* i *republikanske*.

Pokušamo li vremenski odrediti početak političkog organiziranja u Americi, vidimo da su klubovi iz kolonijalnog doba označili prvu fazu. Sve do pred samu američku revoluciju (potkraj XVIII. stoljeća) ovi klubovi imali su važnu ulogu kao mjesto okupljanja i vođenja diskusija o društveno-političkim pitanjima, bili su i centar zajedničkog djelovanja i konfrotiranja s naredbama i aktima britanskog parlamenta. Međutim, u vrijeme revolucije posebno važnu ulogu odigrao je bostonski klub (**caucus**), koji je preko svojih »dopisnih komiteta« potpomogao razvoj revolucionarnih događaja i kasnije stvaranje nezavisnosti. Pod utjecajem francuske revolucije javljaju se sve više i češće po cijeloj zemlji političke organizacije na trajnijoj osnovi, tzv. »demokratska društva«^{1a}, koja su međutim bila kratka vijeka zbog neprilagodljivosti francuskog uzora na američko tle.

¹ Alexis de Tocqueville: *Democracy in America*, New York, 1954., str. 185-186.

^{1a} M. Ostrogorski: *Demokracija i političke stranke u Americi*, str. 78.

»Na stalnu izvanustavnu organizaciju čekalo se još mnogo godina. Izborne borbe nisu tada dovodile u sukob toliko partije jasno odvojene principima i programima, koliko frakcije nošene lakomošću i ličnim suparništvom. Čak i na velikoj pozornici političkog života nove republike, u Kongresu, trebalo je izvjesno vrijeme pa da se podjela na partije izazvana razmimoilaženjem u tumačenju ustava izvrši i da dobije organizirani oblik.«²

Drugo razdoblje političkog organiziranja počinje nakon revolucionarnog odcjepljenja od Engleske i stvaranja američke federacije. Zbog promjena u državnompravnom i društveno-ekonomskom razvoju ono dobiva nove kvalitetne i kvantitetne osobine. U državnompravnom pogledu to razdoblje karakterizira slom engleske dominacije nad američkim kolonijama, pobjeda ideje nezavisnosti i razvoj vlastite državnosti. A zbog cijelog niza promjena u ekonomskim odnosima SAD s razvitkom industrije i formiranjem kapitalističkih odnosa postaju od kolonije najjača svjetska sila.

Politički vođe Revolucije i tvorci ustava nisu predviđali niti očekivali razvoj političkih stranaka. Oni su pretpostavljali da će se različiti interesi udružiti u privremene *ad hoc* koalicije, koje će nestati čim postignu svrhu radi koje su nastale.³ Prvi predsjednik SAD George Washington smatrao ih je frakcijama štetnim i opasnim za demokratski poredak i jedinstvo nacije. Hamilton je naginjao čvrstoj uniji kao prepreci frakcijama. »Čvrsta unija bit će od najveće važnosti za mir i slobodu država kao barijera protiv domaćih frakcija i pobuna«,⁴ pisao je A. Hamilton. John Adams, potpredsjednik SAD, izjavio je u to vrijeme: »Ne postoji ništa čega se toliko bojim koliko podjele Republike u dvije velike stranke, od kojih bi svaka bila pod svojim vođom... Toga se po mojem skromnom mišljenju treba bojati kao najvećeg političkog zla u okviru našeg ustava.«⁵ Međutim, realnost političkih odnosa uskoro je dovela do takve situacije da su stranke »našle čvrst okvir za svoj izvanustavni život baš u samoj ustavnoj strukturi, u zakonodavnim tijelima pojedinih država, a kasnije i u Kongresu Sjedinjenih Američkih Država«.⁶

Nakon pobjede Revolucije i prihvaćanja ustava nije bilo jedinstva među Američanima. Široka podjela i oštre razlike u nazorima bile su neizbježiva posljedica jednog praktičnog pitanja: »kako upravljati nedavno uspostavljenom mašinerijom?«.⁷ Kakav oblik vlade i kakav tip društva razviti u ovoj zemlji?

»Američka vladavina nije bila namijenjena da bude stranačka vladavina. Njezini su se osnivači čuvali stranaka i poduzeli su sve mjere predostrožnosti protiv njih; da ih ne bi pustili da se tu ugnijezde, oni su postavili ograde između raznih javnih vlasti. Stranke su se ipak obrazovale, prvo, prilikom osnovnih razmimoilaženja u svojim pogledima na ustav, kasnije, povodom ozbiljnih problema nacionalnog života, ali su se ove partije održale uglavnom pomoću saveza sebičnih interesa.«⁸

² *Ibid.*, str. 78 i 79.

³ Wilfred Binkley: *American Political Parties, Their Natural History*, Uvod, str. IX. i str. 18.

⁴ »The Federalist«, No. 9., A. Hamilton: *Union as a Barrier to Factions and Insurrection*, str. 124.

⁵ M. West: *History of the American People*, str. 333.

⁶ M. Ostrogorski: *cit. djelo*, str. 79.

⁷ Charles Joseph: *The Origins of the American Party System*, str. 6.

⁸ M. Ostrogorski, *cit. djelo*, str. 99.-100.

Eminentni ljudi toga doba George Washington, Alexander Hamilton, John Adams, Thomas Jefferson, James Madison i još neki drugi odigrali su odlučnu ulogu u tom periodu. Pod vodstvom Hamiltona i Jeffersona okupljale su se grupe ljudi koje su sa svojim posebnim interesima — merkantilno-financijskim na jednoj strani, te agrarnim i robovlasničkim interesima na drugoj strani — stvorile osnove dvostranačkog sustava SAD.

Specifične crte političkog sustava, i sâm izborni sustav »potpomogli su, iako nisu praktično stvorili, organiziranje većih interesnih grupa u nacionalno-široke stranačke organizacije«. ⁹ James Bryce u svojoj knjizi **Suvremene demokracije** govori da su »politička pitanja povodom kojih su se stvorile stranke poslije donošenja saveznog ustava bila čisto nacionalne, odnosno savezne prirode. Prva razmimoilaženja u mišljenju pojavila su se između ljudi koji su tražili da se saveznoj vladi da pun zamah i onih koji su željeli da se ograniči akcija savezne vlasti u interesu posebnih država. Uskoro zatim ovo je pitanje bilo dovedeno u vezu s pitanjem carinske tarife; jedna grupacija željela je da se uvede carina na uvoz kako bi zaštitila domaću industriju, a druga je gledala u carini samo izvor prihoda za državnu kasu«. ¹⁰

Nedvojbeno je da je u tijeku donošenja, a i nakon prihvaćanja ustava vođena, i to često žestoka, borba u krilu nove vladajuće klase između G. Washingtona, A. Hamiltona i njihovih pristaša na jednoj strani i Jeffersona te njegovih istomišljenika na drugoj strani, kako s obzirom na unutrašnju organizaciju vlasti tako i u odnosu na rješavanje važnih ekonomskih problema. Ta borba dovela je i do rascjepa nacije na **federaliste** i **antifederaliste**. ¹¹

Promatrajući i opisujući američki život u to vrijeme, francuski pisac Alexis de Tocqueville, u svom poznatom djelu **Democracy in America**, izrazio je misao da je podjela Američana na federaliste i republikance posve prirodna stvar, jer postoje: »dva mišljenja koja su tako stara kao svijet i koja su se neprekidno sretala u različitim oblicima i pod različitim imenima u svim slobodnim zajednicama, jedno je težilo ograničiti, a drugo neograničeno proširiti vlast naroda«. ¹²

Federalisti, a napose Hamilton, ¹³ borili su se za proširenje vladin'ih ovlaštenja, za stvaranje moćne centralne vlade i zaštitu interesa bogatih po'edinaca Sjevera, brodovlasnika, krupnih bankara, trgovaca i bogatih odvjetnika, želeći SAD pretvoriti u jaku industrijsku zemlju. Jefferson, koji je bio za organ'čenje vladinih ovlasti i veća prava pojedinih država, govorio je u ime farmera, plantažera i sitnih obrtnika, priželjkujući da Amerika postane superiorna ratarska zemlja.

James Madison u broju 10. »Federalista« povezuje interese ljudi s pojavom stranaka (frakcija), smatrajući da su interesi, i to ne samo ekonomski interesi, »koji proizlaze iz različite i nejednake podjele vlasništva«, nego i drugi interesi (religijski, odanost osobitu obliku vlade, ili odanost nekom vođi) osnova stranačke podjele u društvu. On kaže: »Najčešći i najtrajniji izvor frakcija

⁹ Wilfred Binkley, cit. djelo, **Uvod**, str. IX.

¹⁰ James Bryce: **Suvremene demokracije**, str. 42.

¹¹ Antifederalisti su uzeli naziv republikanci.

¹² Alexis de Tocqueville: **Democracy in America**, Phillips Bradley, ed. (1945.), vol. 1, str. 175.

¹³ Hamilton se oduševljavao britanskom monarhijom i njezinim socijalnim, ekonomskim i političkim sustavom.

(**factions**) jest različita i nejednaka podjela vlasništva. Oni koji su držali vlasništvo i oni koji su bili bez vlasništva uvijek su formirali različite interese u društvu. Oni koji su vjerovnici i oni koji su dužnici padaju pod slično razlikovanje. Zemljišni interesi, manufakturni interesi, merkantilni interesi, novčani interesi s mnogim manjim interesima nastaju iz nužnosti u civiliziranim nacijama i dijele ljude u različite klase, potaknute različitim mišljenjem i nazorima. Reguliranje ovih različitih i oprečnih interesa osnovni je zadatak moderne legislative i involvira duh stranaka i frakcija u nužno i redovno djelovanje vlade.¹⁴ Posve je sigurno da je Madison, govoreći o frakcijama, mislio pri tom na interesne grupe i da termin »faction« (frakcija) nije poistovjećivao s političkim strankama u njihovu današnjem smislu. Nešto kasnije, kada je federalistička karijera pri zalazu, T. Jefferson govori u pismu J. Adamsu da su ljudi prirodno podijeljeni u stanke. »Ljudi se razlikuju u mišljenju i svojim su mišljenjem podijeljeni u stranke od prvog početka ljudskog roda i u svim vladama gdje im je dopušteno otvoreno misliti i govoriti. Iste političke stranke koje su sada uzburkale Sjedinjene Države egzistirale su u svako doba... Izrazi **whig** i **tory** pripadaju jednako prirodnoj kao i građanskoj povijesti. Oni označuju raspoloženje i misaoni ustroj različitih pojedinaca.«¹⁵ Razlika među strankama, pisao je Jefferson, samo je »pitanje preferiranja između monarhije i republikanizma«.¹⁶

Pobjedu su katkada odnosili pristaše Hamiltona, kao npr. kada su prisilili Washingtona da prihvati sustav političkih i ekonomskih mjera koje su trebale reorganizirati privredu, trgovinu i još više ojačati nacionalnu vladu. Drugi put je pobjede odnosio Jefferson, kao npr. godine 1800. kada je zbog podvojenosti unutar federalista pobjeda bila osigurana republikancima, koje je predvodio. Međutim, iz sukoba ovih interesnih grupa ne može se izvesti zaključak o postojanju političkih stranaka i političko-stranačkih borba u razdoblju od 1775.—1828. Prije svega stoga što taj konflikt između Hamiltona i Jeffersona, između federalista i antifederalista nije imao ideološko-programatsku osnovu. Bio je to sukob suprotnih ekonomskih interesa manufakture, odnosno industrije i komercijalizirane poljoprivrede. Hamilton se borio za jedinstvenu i jaku centralnu vlast, slobodno unutarnje tržište i carinsku zaštitu od konkurencije evropskih proizvoda jer je bio uvjeren da je takav oblik vlasti i takva zaštita najbolja za američku republiku. Jednako tako Jefferson se zalagao za što veću samostalnost federalnih jedinica i suprotstavljao se dominaciji industrijskih interesa nad poljoprivredom. Juga jer je tu dominaciju smatrao štetnom za plantažere i farmere. Jedan i drugi vođeni su idejom napretka i nezavisnosti SAD, ali i svojim osobnim, doduše oprečnim ekonomskim i političkim interesima. Da je to zaista tako, ubrzo se vidjelo po tome što su se i jedan i drugi, da bi dobili što više vlasti, zadovoljili kompromisnim rješenjem između centralističkih i federalističkih tendencija izraženih u ustavu.

¹⁴ *The Federalist* by Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, edited by Benjamin F. Wright, A. John Harvard Library Book; broj 10 »Federalista« J. Madison: *The size and variety of the union as a check on faction, To the people of the state of New York*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1961., str. 131.

¹⁵ *Correspondence of John Adams and Thomas Jefferson, 1812-1826*. Paul Wiltach, ed. Bobbs-Merrill Company, 1925., str. 59.

¹⁶ Jeffersonova pisma Lafayetteu, J. Melishu i H. Leeu u: *Works of Jefferson* (Ford), edition 1898, vol. 9, str. 374. i vol. 10, str. 318.

S druge strane, ovaj sukob između federalista i antifederalista nije imao masovnu osnovu niti je bio toliko raširen da bi omogućio čvršće organizaciono povezivanje različitih klasnih i grupnih interesa¹⁷ na ideološkoj osnovi, pa se ne može govoriti o stranačko-političkoj borbi u to vrijeme.

Međutim, postojanje društvenih klasa i klasne borbe na određenom stupnju razvoja dovodi do stranačke podjele i političko-stranačke borbe. Lenjin, govoreći o pojavi političke stranke, kaže: »U društvu osnovanom na klasnoj podjeli borba među neprijateljskim klasama na određenom stupnju svoga razvitka neizbježno postaje politička borba. Najsvrhovitiji, najpuniji i najoformljeniji izraz političke borbe klasa jest borba stranaka.«¹⁸

Posebni uvjeti razvitka ove zemlje, neopterećenost feudalnim nasljeđem, te velika prirodna bogatstva i golema prostranstva omogućili su ekspanziju prema Zapadu i potpomogli izvanredno snažan razvoj kapitalističke ekonomije na američkom kontinentu i uvjetovali specifičan oblik razvoja klasnih odnosa u američkom društvu. Slobodna zemlja prema Zapadu, koja je sve do godine 1896. bila **res nullius** i koja se mogla slobodno okupirati i obrađivati i veliki potencijalni prirodni izvori, sirovinski i energetske, bili su onaj važni faktor koji je uklanjao socijalne napetosti ili ublaživao unutarnje konflikte i nezadovoljstva među pridošlim imigrantima ili nezadovoljnim ljudima i pružao im takve mogućnosti za život kakve, barem do tada, nisu nigdje našli.

Razvoj američkog društva, odnosno borba klasa o kojoj govori Lenjin, na američkom kontinentu tada još nije bila postigla određen stupanj razvoja da bi se pretvorila u borbu stranaka. Tek stvorena vladajuća klasa još nije bila u potpunosti formirana kao klasa. Ona je tek u fazi formiranja, a industrijski proletarijat kao formirana klasna snaga još ne postoji. On se formira postupno s društvenim razvitkom Sjedinjenih Država od imigranata iz raznih zemalja, te je po svojoj socijalnoj i etničkoj strukturi vrlo heterogen.

Klasne suprotnosti i unutrašnji konflikti još nisu dovoljno izdiferencirani, a raznolikost interesa društvenih grupa i slojeva još nije toliko jasno izražena da bi zahtijevala **institucionalizirani oblik**. Vladajuća klasa trgovačke buržoazije Sjevera i bogatih plantažera Juga, koja je u punom zamahu svog razvoja, bori se za jačanje aparata državne vlasti i prisile. Ona u to vrijeme još nema jasnu ideološku koncepciju niti određen program za okupljanje svojih pristajša iz širokih slojeva naroda, jer u doba svoga uspona ona nema potrebu da ostvarenje određenih klasnih ili grupnih interesa prikriva političkim koncepcijama i programima.

S druge strane jedan od uzroka nepostojanja političkih stranaka u to vrijeme treba tražiti u ograničenu izbornom pravu.¹⁹ Tek s povećanjem broja sta-

¹⁷ Najdan Pašić: **Klase i politika**, str. 280.

¹⁸ V. I. Lenjin: **Sočinenia**, Ogiz, Lenjingrad, 1947. 4. izdanje, sv. 10., str. 61.

¹⁹ Pitanje prava glasa ustav SAD nije sam regulirao, nego je ostavio da to pitanje regulira svaka državnica za sebe. Ustav je samo propisao da »birači u svakoj državnici trebaju imati one kvalifikacije koje se traže od birača najbrojnijeg državnog zakonodavnog tijela« (Cl. 1., od. 2. **Ustava SAD**). Poslije su pojedine državnice kao uvjet za stjecanje prava glasa propisale **materijalni cenz**. Postupnim razvojem to je ograničenje ukinuto. **XV. ustavni amandman** iz god. 1870. kaže: »Pravo glasa građana Sjedinjenih Država neće moći biti uskraćeno ni ograničeno ni od Sjedinjenih Država niti od bilo koje Državnice (posebne jedinice) zbog rase, boje, ili prijašnjeg ropskog stanja. »Svrha ovog ustavnog amandmana bila je onemogućiti posebne jedinice

novnika i širenjem biračkog prava proširuje se osnova za razvoj stranačkog sustava na američkom kontinentu.

Na osnovi izloženoga možemo zaključiti da začetke nacionalnih političkih stranaka u Sjedinjenim Državama moramo tražiti u labavim asocijacijama interesa trgovaca, brodovlasnika, plantažera, špekulanata i vjerovnika — javnih i privatnih. Bez obzira na raznolikost interesa i sukobe koje su oni izazivali njihovi su nosioci rano shvatili da je »integrirano nacionalno ekonomsko društvo **conditio sine qua non** centralne vlade stvorene novim ustavom.«²⁰

Povezane na osnovi zajedničkih interesa, te su socijalne grupe stvorile permanentne političke saveze koji su se postupno pretvarali u nacionalno izgrađene institucije.

II.

Društveno-političku grupaciju **federalista**, koja se u SAD formira uglavnom počevši od godine 1787., sačinjavali su u prvom redu bogati trgovci, brodovlasnici, bankari, a poslije im se pridružuje i industrijska buržoazija Sjevera.

Formiranje ove političke grupacije bilo je potvrda sve izrazitijeg kretanja američkog društva prema klasnom raslojavanju i klasnim protuslovljima.

Najistaknutiji vođa ove interesno-političke grupacije bio je Hamilton. Alexander Hamilton bio je zastupnik države New York u Kongresu, predstavnik interesa manufakture, trgovine, brodogradnje i bankarstva, čovjek koji je imao za sobom briljantnu vojnu karijeru i vrlo razvijene veze s najbogatijim i najutjecajnijim ljudima Sjevera.²¹ U prvoj Washingtonovoj vladi Hamilton je postao ministar financija, te se tim svojim položajem i svojim izvanrednim intelektualnim sposobnostima koristio do te mjere da je po mišljenju nekih američkih autora »pokazao veliku mudrost«, koja ga je smjestila među velike državnike svih vremena.«²²

da uskrate pravo glasa crnom stanovništvu. Unatoč tome neke posebne jedinice tražile su kao uvjet za stjecanje prava glasa određen stupanj (birači su morali znati čitati i govoriti engleski ili pisati i čitati ustav, a u nekim državicama tražilo se da ga razumiju). Time se opet želio uskratiti pravo glasa crnom stanovništvu. **XIX. ustavni amandman** iz 1920. kaže: »Pravo glasa građana Sjedinjenih Država neće moći biti uskraćeno ni ograničeno od Sjedinjenih Država ni od bilo koje Države (posebne jedinice) zbog spola.« Njime je u SAD uvedeno žensko pravo glasa. I napokon **XXIV. ustavni amandman** iz 1964. zabranio je »uskraćivanje prava glasa na federalnim izborima zbog neplaćenog poreza po glavi«.

²⁰ Wilfred Binkley, *cit. djelo*, str. 26.

²¹ A. Hamilton rođen je na Antilima na otoku Nevis. Otac mu je bio trgovac škotskog podrijetla, a majka francuska hugenotkinja. Kad mu je bilo 11 godina, majka mu je umrla, a zbog očevih financijskih teškoća dan je na brigu rođacima. Jednim člankom, u kojem je opisao tropsku oluju, mladi je Hamilton stvorio senzaciju. Nakon toga rođaci ga šalju na sjevernoamerički kontinent na daljnje školovanje. Došavši na King's College, proslavio se svojom marljivošću i izvanrednim intelektualnim sposobnostima. U vrijeme revolucije postao je Washingtonov sekretar i adutant. Kod Yorktowna proslavio se jurišom na britanske utvrde. Kad mu je bilo 23 godine, oženio se kćerkom generala Philipa Schuylera, koji je bio jedan od najbogatijih i najutjecajnijih ljudi Hudsona. To mu je omogućilo da se poveže s aristokracijom i da uđe u najviše aristokratske krugove Sjevera.

²² C. H. Beard: *The Economic Origins of Jeffersonian Democracy*, New York, 1915., str. 131.

Glavna težnja federalista, po kojoj je ova grupacija dobila i svoje ime, bila je izražena u zahtjevu za stvaranjem jedinstvene i jake centralne vlasti.

Iza ovog zahtjeva federalista stajali su klasni interesi trgovačkog, bankarskog, a poslije i industrijskog sloja buržoazije, koji je, oslobodivši se Engleske dominacije i s pijelazom na nove odnose u procesu proizvodnje, dobio izvanredne mogućnosti za svoj daljnji ekonomski razvitak.

Glavni interes ovih slojeva bio je u prvom redu koncentriran na slobodno unutarnje tržište, carinsku zaštitu proizvoda mlade američke industrije od evropske konkurencije, jedinstven novac i stabilno unutarnje tržište, koje je trebalo postići financijskom centralizacijom.

Nakon što je zauzeo tako važan položaj u Washingtonovoj vladi, Hamilton je, koristeći se predsjednikovom naklonošću, započeo akciju sređivanja financijske i ekonomske situacije u novostvorenoj državi.

Iako Hamilton u »Federalistu« (br. 12 i br. 21) piše da porez i zemljišna taksa pod novim ustavom, neće biti prisilno ubirani, jer »duh naroda mrzi poreze«,²³ ipak, kao što ćemo vidjeti, porez je bio sastavni dio njegova ekonomskog programa. Još u vrijeme prihvaćanja ustava rijetko je tko s tolikim žarom i tako uvjerljivo govorio o interesima cijele zemlje i tražio povlastice za pojedine političke grupe, kao što je to činio Hamilton. Jake federalističke mjere, koje je pokušao provesti u razdoblju 1790. — 1800. i njegov teoretski doprinos u listu »Federalist« doveli su u sumnju njegovo osnovno djelovanje na praktično-teoretskom planu. Naime, postavlja se pitanje: je li njegova obrana ustava u listu »Federalist« bila izraz njegova političkog uvjerenja i koncepcije o funkcioniranju nove vlade na principu istinskog udjela interesa cijele zajednice, — na što su upućivali neki njegovi spisi u listu »Federalist« — ili je to bila tek puka politička propaganda?²⁴

Te i slične sumnje pojavit će se i poslije u različitim prilikama. Na jednom mjestu u pismu guverneru Morrisu iz godine 1802. Hamilton piše da nikada nije imao povjerenja u ustav. To je bila »krhka i nevrijedna građevina (struktura), koju sam ja nastojao poduprijeti«.²⁵

Međutim, bez obzira na kontroverze koje su se pojavile u svezi s njegovom osobom, nedvojbeno je da je ono što je dalo duboki pečat njegovu djelovanju i što i danas privlači našu pozornost bio sustav **ekonomskih i financijskih mjera** kojima je trebalo učvrstiti i ojačati novostvorenu državu i novu vladu.

Gotovo sva najvažnija političko-ekonomska pitanja u tom razdoblju, kao što su: pitanje prihvaćanja njegovih ekonomskih mjera, ratifikacija Jayova sporazuma, proglašenje neutralnosti SAD u ratu između Francuske i Engleske godine 1793, kao i kriza vlade 1798. — 1799., bila su usko povezana s njegovom osobom; u svim tim pitanjima Hamilton je imao odlučnu riječ.

Od svih mjera što ih je Hamilton poduzeo nedvojbeno su najvažnije i najdalekosežnije one koje su obuhvaćene njegovim ekonomskim programom, a mogu se podijeliti u četiri skupine:

²³ »The Federalist«, cit. djelo, br. 12 i br. 21, str. 142-147. i str. 186-190.

²⁴ Charles Joseph, cit. djelo, str. 10.

²⁵ Hamilton to gov. Morris, Feb. 27. 1802., u: Lodge: Hamilton's Works, X, str. 425.

1. financijske mjere za reguliranje dugova federalne vlade;
2. podrazumijevanje i preuzimanje dugova pojedinih država na teret federacije;
3. zakon o ustanovljivanju banke SAD;
4. zakon o taksama.

Novoformirana vlada naslijedila je velike dugove koji su vukli svoje podrijetlo još iz doba revolucije. Kada je Hamilton načinio izvještaj Kongresu o stanju financijskih sredstava u zemlji, utvrdio je da nacionalni dug inozemstvu iznosi 11,700.000 dolara (najveći dio francuskoj vladi i bankarskim kućama u Nizozemskoj),²⁶ a unutrašnjim vjerovnicima 42,000.000 dolara. Osim toga postojali su i dugovi država u iznosu od 21,500.000 dolara.²⁷ Hamilton je držao da sve te dugove treba priznati, dodajući dugove pojedinih država nacionalnom dugu, pa je on ukupno iznosio 75,2000.000 dolara.²⁸

Slijedeći Hamiltonov korak bio je usmjeren na osnivanje nacionalne banke, a da bi pribavio prihode novoj vladi, uveden je sustav carina na uvezenu robu i porez na alkoholna pića proizvedena u SAD.²⁹

Pojedine mjere obuhvaćene tim programom, iako važne po političkim i napose ekonomskim učincima, naišle su na jak otpor republikanaca, a najveća oporba načinu ustanovljivanja duga pojavila se u južnim državama. Kolika je bila mržnja Juga prema Hamiltonovim ekonomskim mjerama, vidi se iz pisma što ga je H. Lee, guverner Virginije, jedan od najutjecajnijih pobornika ustava, uputio Madisonu godine 1790., u vrijeme kada ekonomske mjere još nisu bile prihvaćene od Kongresa. On je pisao: »Prije bih želio vidjeti Uniju raspuštenu negoli pokorenu vlasti stanovite ohole sjeverne većine.«³⁰

Ustanovljen unutrašnji dug pretežno se sastojao od plaćevnih potvrda koje su dane vojsci, a koje su se u revolucionarnom ratu zbog pomanjkanja novca vrlo često prodavale ispod njihove nominalne vrijednosti. Time je bitno umanjena vrijednost takvih obveznica u odnosu na vrijednost novca. Istodobno sa širenjem vijesti o priznavanju nominalne vrijednosti obveznicama špekulanti su ih pokupovali za 25⁰/₀ ili 10⁰/₀ njihove vrijednosti i time se znatno obogatili. U ljeto 1790. špekulacija je bila snažnija u Bostonu negoli u New Yorku.³¹ Radi suzbijanja špekulacije Madison se zalagao za priznavanje prava prvobitnim vlasnicima obveznica, no Hamilton je držao da je »sigurnost prijenosa vrijednosnih papira bitan element javnog kredita.«³² Ne ulazeći u ocjenu vrijednosti te Hamiltonove mjere, osobito u svezi s njezinim reperkusijama na stanje i položaj prijašnjih vjerovnika, njome su bitno oslabljeni i osiromašeni prvo-

²⁶ Wilfred Binkley, *cit. djelo*, str. 33.

²⁷ Joseph Charles, *cit. djelo*, str. 12.

²⁸ Wilfred Binkley, *cit. djelo*, str. 33.

²⁹ Zakon o porezu na alkoholna pića proizvedena u SAD izazvao je pobunu poznatu kao »Whisky Rebellion«.

³⁰ Gaillard Hunt, ed., *Disunion Sentiment in Congress in 1794*. (Washington, 1905.), *Introduction*, str. 10.

³¹ Wilfred Binkley, *cit. djelo*, str. 44.-45.

³² Citirano po A. Maurois, str. 180.

Hamilton je uzeo na znanje prijedloge nekih političara, npr. Madisona, da se američkim posjednicima obveznica, uglavnom špekulantima, plati samo tržišna vrijednost, a preostali dio pravim vlasnicima. Međutim, predložio je da se obveznice isplaćuju po nominalnoj vrijednosti (W. Binkley, str. 35.).

bitni vlasnici obveznica, a istodobno obogaćeni špekulanti, pa je razumljivo da će oni postati njegovim pristašama i podupirati te mjere.

Pojedine državnice bile su, kao što smo vidjeli, vrlo zadužene još u doba revolucije. Bili su to uglavnom ratni dugovi nastali za zajedničke svrhe, pa ih je trebalo smatrati federalnom obligacijom. Zato je priznavanje dugova na teret federacije bila dalekosežna mjera. Međutim, kad se pristupilo glasanju o toj mjeri, došlo je do podjele u mišljenju, »podjele koja je nagovijestila prvu fazu u rastu nacionalnih stranaka.«³³ U povodu te mjere mnogi koji su očekivali koristi od ekonomskog programa otvoreno su tvrdili da je Hamilton otišao predaleko i da je njegov plan preuranjen za to razdoblje američkog razvoja. »Pretpostaviti plaćanje onoga što države duguju samo stoga što su zadužene«, piše guverner Morris, »ne čini mi se, po mojem shvaćanju, racionalnijim negoli pretpostaviti dugove korporacija ili pojedinaca.«³⁴

Koliko god važne bile ove mjere na području financijske regulacije, one su naišle na jak otpor država koje nisu bile zadužene niti opustošene ratom. »Udaljeni regioni postali su vrlo oprezni prema opasnosti od vlasti novca.«³⁵

Negativan ishod glasanja³⁶ o toj mjeri nije ni na trenutak zbunio domišljatoga Hamiltona. Bezuvjetno je trebalo privući Pennsilvaniju i Virginiju da dadu svoj glas za preuzimanje dugova državnica na teret federacije. Osobito važan faktor kojim se moglo privući protivnike bila je odluka o osnivanju i lociranju stalnog federalnog glavnog grada. Na osnovi odluke da se glavni grad izgradi na obalama rijeke Potomac, a da Philadelphia bude privremeno glavni grad, Hamilton je zadovoljio interese Virginije i Pennsilvanije, pa je Kongres 1790. izglasao sve Hamiltonove financijske mjere.

Napokon Hamiltonov program osnivanja državne banke SAD i njegov porezni sustav pridonijeli su mržnji prema njemu u Južnim državama, a s druge strane jačanju privatnih banaka i simpatija bogatih trgovaca i budućih industrijalaca Sjevera.

Jednodušan otpor dolazio je i ovaj put iz Južnih država. U krugovima republikanaca i njihovih pristaša formira se mišljenje da je osnivanje državne banke protuustavna mjera, jer njezino osnivanje nije izrijeком regulirano ustavom. Međutim, Hamilton je morao uložiti mnogo truda i napora da bi dokazao kako osnivanje banke nije izrijeком zahvaćeno ustavnom regulacijom, ali da ustav ovlašćuje vladu da donosi sve zakone koji su potrebni za ostvarenje izrijeком nabrojanih ovlasti.³⁷

Posebnim odredbama ustav među ovlaštenjima Kongresa izrijeком zahvaća »pravo da određuje i ubire poreze, carine, takse i trošarine...; da regulira trgovinu sa stranim zemljama i između pojedinih država...; da kuje novac, regulira njegovu vrijednost...; da donosi sve zakone koji će biti potrebni i pogodni za provođenje u život navedenih ovlaštenja i svih drugih ovlaštenja

³³ Joseph Charles, cit. djelo, str. 23.

³⁴ Guverner Morris to Robert Morris, London, Jul. 31. 1790. Jared Sparks, ed., *L'fe of gouverneur Morris with Selections from his correspondence and miscellaneous papers*, vol. 3, Boston, 1832., III, 11-13.

³⁵ Wilfred Binkley, cit. djelo, str. 38.

³⁶ Rezultat glasanja bio je poraz Hamiltona s 31 naprama 29 glasova.

³⁷ Bila je to tzv. »teorija podrazumijevanih prava«, nastala na osnovi izvedene kongresne vlasti iz ustavne konstrukcije, odnosno kao posljedica novog tumačenja ustava.

koja ovaj ustav povjerava vladi Sjedinjenih Država ili nekoj njezinoj grani ili službeniku».³⁸

Za vršenje ovih ovlaštenja državna banka bila je prijeko potrebna ustanova. Međutim, dok je jedni smatraju odlučnim faktorom za stvaranje i jačanje moći američke države, kod drugih, koji se boje moći novca i akcionarskih društava, stvara se opće neraspoloženje zbog njezina osnivanja i vladine obveze da novostvorenoj banci dade zajam iako je u to vrijeme i sama u teškom financijskom položaju. U prvo vrijeme Washington je s obzirom na tu mjeru pokazivao sve više suzdržljivosti, ali je poslije odlučno stao na Hamiltonove pozicije, i 25. veljače 1791. osnovana je nacionalna banka Sjedinjenih Država.

Napokon, manje važna mjera, zakon o taksama na whisky također je pridonio mržnji prema Hamiltonu, osobito u zapadnoj Pennsylvaniji, koja je bila pretežno nastanjena Škoto-Ircima. Oni su iz stare domovine prenijeli vještinu pravljenja whiskyja. Spomenuti zakon predviđa porez na ovaj izvor prihoda i stoga dovodi do pobune poznate kao »whisky rebellion«.

Osnovna ideja Hamiltonova sređivanja financijske situacije u zemlji bila je stvoriti i ojačati novčane interese privilegirane klase i okupiti ih oko vlade koja mora postati centralna i moćna.

Dok su jedni branili Hamiltonove mjere i politiku koju je provodio kao prijeko potrebne za uspjeh nove vlade, drugi, osobito republikanci i svi oni koji su mrzili bankarske i novčane interese, optuživali su Hamiltona i federalističke kongresmene za zlouporabu službenog položaja i špekulacije vladinim obveznicama.

Nedvojbeno je da je u tom ranom razvoju političkog grupiranja i simpatija za Hamiltona presudnu ulogu igrao novčani, napose ekonomski interes. Za američku trgovinu i bankarstvo Hamiltonove su ekonomske mjere bile izvorom velikog profita i nezapamćena bogaćenja (špekulacije s obveznicama). Ali, tvrditi da se federalistička grupacija u to vrijeme temeljila samo na špekulantskoj osnovi i da su Hamiltonove mjere prolazile u Kongresu samo zahvaljujući zainteresiranim špekulantima i njihovim društvima, značilo bi previše pojednostavniti stvari i prijeći preko svih ostalih važnih činjenica.

U svojoj knjizi **Economic Origins of Jeffersonian Democracy** C. Beard kaže da postoje indicije »da su gotovo svi članovi (Kongresa, Š. D.) posjednici obveznica, a isto tako i neposjednici, više reprezentirali dominantne ekonomske interese svojih odgovarajućih izbornih okruga negoli svoje osobne interese«.³⁹

Da su, međutim, osnovnu atmosferu isprva u Kongresu određivali oni koji su od njega mogli imati koristi, to je izvan svake dvojbe, ali se s vremenom Kongres podvojio na podjednake i međusobno uravnotežene dijelove. Mnogi članovi Kongresa podupirali su Hamiltonove mjere nadajući se vrlo malo ili nimalo kakvu osobnom probitku. Među njima bilo je opet onih koji su ostali vjerni federalisti, dok su mnogi, kad su shvatili da su obmanuti Hamiltonovim mjerama jer ne služe Uniji kao cjelini, niti općim interesima ljudi, nego bogatim pojedincima, otišli u oporbu.

Bez obzira na sve Hamiltonove napore da sačuva jedinstvo koje je bilo postignuto u godini 1789. neki ljudi konzervativnih nazora, koji su u početku

³⁸ Ustav SAD, čl. 1., odjeljak 8.

³⁹ C. H. Beard: **Economic Origins of Jeffersonian Democracy**, New York, 1915., str. 195.

podupirali Hamiltonove mjere, pridružili su se njegovim oponentima. Tako su primjerice John Dickinson, John Landgon, George Wythe i drugi konzervativni vođe pojedinih državnica 1789. prešli u oporbu godine 1796.,⁴⁰ dok su neki drugi, kao Rush i Madison, od kojih je osobito Madison odigrao važnu ulogu u daljnjem razvoju, već u samom početku napustili Hamiltona. Dok je Hamiltonova politika podijelila njegove pristaše i razjedinila federaliste, oponenti su postajali sve jedinstveniji, što je i dovelo do rasta republikanaca.

Hamiltonova borba za vlast i utjecaj, njegova želja za osobnim bogaćenjem i ekonomske mjere koje je smatrao prijeko potrebnim za ostvarenje ovih ciljeva bile su važna pitanja koja su pridonijela razvoju političkih stranaka.

Hamiltonove mjere riješile su ekonomske probleme i teškoće u prvom redu Sjevernih područja, gdje su federalistički savezi bili najjači i najčvršći. Valja pri tom spomenuti da su uz goleme profite što su ih stekli trgovci i bankari Sjevera novčanu pomoć dobili od federalne vlade i ribari Nove Engleske, a vlasnicima brodova bio je osiguran napadak time što su im davane povlaštene carine.

Za vrijeme drugog mandatnog razdoblja Washingtonove vladavine došlo je do rata između Francuske i Engleske, pa su vlasnici američkih brodova dobili monopol da vode neutralnu trgovinu.

Federalistička politika neutralnosti naišla je na jak otpor kod Francuza.⁴¹ Međutim, federalisti su računali na ekonomske koristi od trgovine s Engleskom, pa je osnovna tendencija federalističke politike bila upravljena na trgovačke carine na američki uvoz,^{41a} koje su uglavnom odlazile u džepove federalista.

Treba odmah napomenuti da Englezi nisu poštivali neutralnost američkih brodova, nego su ih često uništavali i pljačkali pod izgovorom da trguju s Francuzima. Predsjednik Washington, da bi izbjegao rat s Engleskom, koji se činio neizbježivim, poslao je u London Johna Jaya da pregovara o nesuglasicama između ovih dviju zemalja. Sporazum što ga je Jay⁴² donio u Ameriku bio je nepravedan prema većini Američana, a njegovi rezultati revoltirali su čak i federaliste.

Uvjeti Jayova sporazuma, iako su našli svoje branitelje, općenito gledajući izazvali su sumnjičavost i nepovjerenje i dali su snažno oružje republikancima u borbi protiv njega i federalista. Tako su pridonijeli širenju i jačanju oporbe. Sporazum je po procjeni Samuela Flagga Benisa sadržavao niz nedostataka i slabosti. I ne samo da nije riješio neka kardinalna pitanja, kao što je pitanje zapljene američkih brodova i mornara, nego je pitanje dugova i odšteta povjerio mješovitoj komisiji, umjesto da je podupro nadležnost Federalnog suda.⁴³

⁴⁰ Charles Joseph, *cit. djelo*, str. 34.

⁴¹ God. 1778. Francuska je pomogla Američane novcem i vojskom, a SAD su se obvezale da će Francuskoj pružiti pomoć ako bi ona opet ušla u rat s Velikom Britanijom. Francuska je vlada 1793. po ranijem sporazumu tražila američku pomoć, ali je američka vlada odbacila želju Francuza i proklamirala neutralnost SAD u evropskom konfliktu.

^{41a} God. 1789. Američani su kupovali 1/12 engleskih izvoznih proizvoda.

⁴² Javov sporazum Senat je nakon dugih diskusija ratificirao god. 1795. Ugovor nije regulirao pitanje zaplijenjenih brodova i na silu uhvaćenih mornara, koji su zatim odvedeni u Englesku. Isto tako ugovor nije riješio pitanje odštete Američanima. Oni su tim ugovorom dobili obećanje da će Englezi napustiti područja na sjeverozapadu do god. 1796. i neke trgovačke povlastice na Antilima i u Zapadnoj Indiji.

⁴³ Samuel Flagg Benis: *Jay's Treaty*, New York, 1923., str. 257.

Jefferson je 1795. pisao o Jayovu sporazumu: »Smioniji stranački udarac nikad nije bio zadan. Bio je to sigurno pokušaj stranke koja je uvidjela da je izgubila svoju većinu...«⁴⁴

O samom značenju Jayova sporazuma postoje različita mišljenja. Neki autori, koji ga brane, smatraju da je to bio događaj od »epohalne važnosti«, jer se zapravo radilo o priznavanju »postojanja američke nacionalnosti, a to je priznanje«, kako kaže Mahan, »daleko važnije negoli priznanje na silu izboreno od strane Georga III. god. 1783.«⁴⁵

Postoje i shvaćanja da je Jayov sporazum predstavljao povredu suverenih prava Američana, odnosno da je bio uvreda za američki narod.

Nesporazumi i razlike u mišljenjima o tom pitanju među republikancima i federalistima bili su tako otvoreni i glasni da su republikanci smatrali da su Jayovim sporazumom SAD stavljene pod vlast Velike Britanije, a federalisti govorili da »oporba prema sporazumu dolazi od onih koji su oruđe Francuske.«⁴⁶

U svakom slučaju može se tvrditi da je Jayov sporazum izazvao otvoreni stranački konflikt i da je imao katastrofalne posljedice za federaliste, što je došlo do izražaja i u izborima godine 1796.

Dok se Hamilton, kao najizrazitiji predstavnik federalističke politike, sve više vezivao za Englesku i sve jasnije izražavao probritanske simpatije, oprostivši Britancima njihovo vladanje za vrijeme rata, kad su unatoč američkoj neutralnosti odvodili tisuće njihovih robova i plijenili američke brodove i mornare, oporba je osuđivala sporazum kao povredu američkih obveza prema Francuskoj.

Iako su federalisti u početku svoje vladavine bili jedinstveni, ipak ih je postojanje i sve veća diferencijacija različitih interesa s vremenom dovela do postupna razmimoilaženja. Dok se federalistička trgovačka buržoazija i dalje orijentirala prema Engleskoj, brodovlasnici, oštećeni Jayovim sporazumom, odlaze na stranu republikanaca, koji se bore za njihove glasove, a s kojima ih sve više vezuju zajednički interesi u privrednom i političkom pogledu.

Posljedice Jayova sporazuma bile su toliko teške da su federalisti na predsjedničkim izborima god. 1796. izabrali svoga predsjednika Johna Adamsa sa svega tri glasa razlike. »Podjela izbornih glasova između J. Adamsa i T. Jeffersona«, kako kaže W. Binkley, »predstavlja pojavu referenduma Jayovu sporazumu.«⁴⁷

Kao što je federalistička politika bila uvjetovana unutrašnjim privrednim i političkim razvitkom SAD, tako je i jačanje republikanaca na prijelazu u godinu 1800. u stvari odraz unutrašnjih potreba razvoja zemlje.

Postavlja se opravdano pitanje: koji su zapravo osnovni uzroci kratkog vijeka federalista? Odgovori koji se daju na ova pitanja svode se uglavnom na dvoje: pomanjkanje vjere u instituciju kao što je politička stranka i zanemari vanje interesa plantažera i farmera. Pomanjkanje vjere u političku stranku već smo opisivali. Spomenimo sada još i Binkleyevo mišljenje o tom pitanju: »Fe-

⁴⁴ Jefferson to Madison, Sept. 21. 1795. Jefferson: *Writings*, VIII, 193.

⁴⁵ S. Flagg Benis, *cit. djelo*, str. 269.-270.

⁴⁶ J. Charles, *cit. djelo*, str. 124.

⁴⁷ Wilfred Binkley, *cit. djelo*, str. 48.

deralisti nikada nisu shvaćali svoje grupne saveze kao konstituiranu političku stranku, jer oni nisu vjerovali u takvu organizaciju.⁴⁸

Međutim, mi držimo da je najvažniji faktor koji je pridonio raspadu federalista sukob unutar same federalističke grupacije, napose sukob i osobno suparništvo između A. Hamiltona i J. Adamsa.⁴⁹ Razlike koje su otprije postojale (Adams je oponirao nekim najvažnijim Hamiltonovim mjerama, kao npr. ustanovljivanju banke SAD) snažno su izbile na vidjelo nakon Adamsova dolaska na vlast, pa su dovele do sve većeg zaoštavanja odnosa unutar federalista. Adamsova umjerena federalistička politika proširila se i na polje međunarodnih odnosa i sačuvala zemlju od rata s Francuskom i drugih imperijalističkih pothvata u Zapadnoj Indiji i Latinskoj Americi 1798. — 1799.⁵⁰

Do prvih otvorenih sukoba između Adamsa i Hamiltona došlo je upravo zbog pitanja da li poslati novu misiju u Francusku, nakon što je Francuska odbila primiti Monroeova⁵¹ nasljednika generala C. C. Pinckneya kao Adamsova ministra. Adamsova želja za mirnim rješenjem francusko-američke krize bila je popraćena zahtjevom Hamiltona i velikog dijela federalista da se to pitanje riješi oružanom borbom. U takvoj atmosferi napetosti i federalističkih priprema za rat Adams je god. 1799. ne konzultirajući se s federalističkim vođama, uključujući i najvažnije članove svoga kabineta, akreditirao Williama Vansa Murraya da pregovara o miru s Francuskom. Ne shvaćajući kakve će političke reperkusije to izazvati, Adams je nesvjesno potpomogao raspad federalista i stvorio takve političke uvjete koji su uskoro pridonijeli i njegovu osobnom slomu. Sukob između dvaju krila federalista porastao je osobito godine 1800., kada je Adams zahtijevao od McHenrya i Pickeringa da napuste funkcije u vladi. Osim toga i Hamiltonov pamflet napisan iste godine i njegova politika upravljena protiv Adamsa, bili su očit znak da je sukob između dvaju federalističkih krila dostigao vrhunsku točku. I na kraju, borba je išla tako daleko da su mnogi federalisti, izgubivši povjerenje u svoje stranačko rukovodstvo, inzistirali na izboru republikanskog kandidata Jeffersona za novog predsjednika republike.

⁴⁸ Wilfred Binkley, *cit. djelo*, str. 49.

⁴⁹ J. Adams — umjereni federalist naslijedio je G. Washingtona god. 1796. Na tim izborima Adams je dobio 71 glas, Jefferson 68, Pinckney 59, Burr 30.

⁵⁰ J. Charles, *cit. djelo*, str. 54.

⁵¹ Monroe je bio ministar SAD u Francuskoj, kojega su SAD povukle nakon izraženih simpatija prema francuskoj revoluciji.