

Јован Божовић,¹
Докторанд,
Правни факултет Универзитета у Нишу

UDK: 328.185:342.26(497.1)“1918/1929”

UDK: 341.384(430:497.1)“1921”

UDK: 32:929 Pašić R.

DOI: 10.5281/zenodo.15781759

Прегледни научни чланак

Примљен: 30. 04. 2025.

Прихваћен: 19. 06. 2025.

ЈУГОСЛОВЕНСКИ КАРАКТЕР КОРУПЦИЈЕ У КРАЉЕВИНИ СРБА, ХРВАТА И СЛОВЕНАЦА

Апстракт: Од тренутка настанка, Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца била је предодређена за развој корупције у свим сегментима заједничке државе. Поред неповољног друштвено-историјског контекста у којем је настала, све унутрашње супротности које су у тренутку њеног настанка постојале, представљале су истовремено и кључне факторе ризика корупције. У таквим околностима, политика интегралног југословенства, као можда једини кохезиони фактор три јужнословенска народа, имала је озбиљне нуспојаве. Најзначајнија је била корупција, у којој су заједнички учествовали и успешно сарађивали представници сва три народа, независно од припадности власти или опозицији. У првим годинама постојања заједничке државе вероватно најбољи пример такве коруптивне сарадње представљала је Сточна афера, чији значај за каснију судбину државе превазилази помало пежоративни назив афере.

Кључне речи: Корупција; Краљевина СХС; југословенски; Сточна афера.

1. Увод

У овом раду најпре ћемо историографски приказати настанак Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца (у даљем тексту: Краљевина СХС), друштвено-економски и политички контекст приликом настанка и првих година постојања заједничке државе, као и изградњу нормативног система Краљевине СХС. Након тога ћемо укратко дефинисати појам

¹ ajbozovic@gmail.com

корупције, те факторе ризика, феноменологију и последице корупције. Потом ћемо као студију случаја најпре описати Сточну аферу и, кроз разматрање коруптивних радњи и улоге појединаца током афере, указати на уочене појавне облике корупције и њене последице, али и указати на њен југословенски карактер, који је, упркос схватањима неких савременика и каснијих аутора, као и међусобним оптужбама троплеменог народа, ипак билонезаобилазно обележје у највећем броју коруптивних афера у Краљевини СХС.

Природа корупције је таква да је и њена историјска поузданост релативна, више него код других историјских чињеница. Због тога чак и тумачење познатих историјских чињеница у области корупције носи већи ризик, мултипликован политичким контекстом у којем су аутори писали, те уобичајеним политичким флоскулама да су за корупцију увек криви „они други“ или, у најбољем случају „мангупи у нашим редовима“. Због тога ћемо у овом раду избегавати категоричне судове, јер циљ овог рада није посмртно суђење историјским личностима, нити *damnatio memoriae*. Уместо тога, покушаћемо да у излагању историјских извора изводимо разложне закључке, размотримо питање корелације корупције и објективних околности приликом стварања Краљевине СХС, али и корелације корупције и међунационалних односа. Додатне факторе ризика корупције потражићемо у коруптивној пракси политичких партија и државног руководства. У таквим околностима, без адекватног нормативног оквира и политичке воље за борбу против корупције, Краљевина СХС била је једноставно осуђена на корупцију.

Тема корупције и (не)постојања борбе против корупције у међуратном периоду у домаћој правној и историографској литератури некако је увек остајала у позадини крупнијих расправа о националном ослобођењу, облику државног уређења и величине државе, при чему су „државне потребе“ биле важније од борбе против корупције, а „државни разлози“ неретко служили као изговор за изостанак борбе против корупције.

2. О Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца

Први светски рат је са политичке карте Европе избрисао четири царства (османско, аустроугарско, немачко и руско) и уцртао више независних националних држава, од којих је Краљевина СХС била најсложенија. „Вирус садашњости“ одређивао је природу и третман Краљевине СХС, тако да је у међуратној југословенској историографији била углавном виђена као „остварење вековних тежњи“; са доласком комуниста на власт у Југославији, та иста држава је постала „држава изневерених

очекивања“, а и данас су присутна дијаметрално супротна гледишта међу ауторима. Након завршетка Првог светског рата, на темељима Нишке декларације, која је поред ратних циљева садржала и идеју о уједињењу Јужних Словена, формирана је Краљевина СХС, која је међу новонасталим државама (осим СССР) у својим границама окупила највећи број различитих народа и у значајном броју три велике религије, морала је у свом коначном облику бити плод споразума – предвиђено је да Краљевина СХС буде заједница троплеменог народа, заснована на начелима тзв. народног јединства или замисли о томе како Срби, Хрвати и Словенци чине један југословенски²народ. Међутим, тај историјски споразум временом се показао као „историјски неспоразум“ (Антић, 2021:255), без обзира на прводецембарско клицање краљу Петру, регенту Александру, „целом уједињеном српско-хрватско-словеначком народу“ и „слободној, уједињеној Југославији“ (Ђокић, 2023:389).

Таква југословенска држава је само у првих десет година свог постојања три пута мењала свој назив: 1. децембра 1918. проглашено је Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца; од 15. јула 1920. званични назив државе био је Краљевина СХС, а од 5. октобра 1929. у званичној употреби био је назив Краљевина Југославија. Том променом назива углавном је заокружено формално „озакоњење“ југословенства, које је у претходном периоду фактички и поступно грађено.

Свега 23 године постојања заједничке државе биле су драматичне и противречне, јер се народи који су се у њој нашли 1918, живећи у разним империјама и цивилизацијама – „нису познавали“ (Перовић, 2015:3), а њихове циљеве, и поред различитости, власт је усмеравала у правцу заједништва - једног, интегралног, југословенског. Међутим, теза о „непознавању народа“ је, нажалост, само делимично тачна, јер су и српски народ и српска „елита“ годину дана после Нишке декларације

² Југословенство (југославизам) је идеологија по којој Срби, Хрвати, Словенци и други јужнословенски народи припадају јединственој југословенској нацији, одвојеној различитим историјским околностима, облицима говора и религијом. У периоду између два светска рата југословенство постаје преовлађујућа, а затим и званична идеологија Краљевине Југославије. Постојала су два главна облика југословенства у том периоду: интегрално југословенство, које је промовисала власт, тежећи унитаризму, централизацији и уједињењу у јединствену југословенску нацију, и федералистичко југословенство, које је подразумевало аутономију историјских земаља у облику федерације и постепено уједињење без спољног притиска.

и само три године пре Прводецембарског акта, били у прилици да у Мачви 1915. боље упознају јужне Словене.³

При организовању заједничке државе Срба и Хрвата, главну реч водили су поборници њиховог етничког јединства, тзв. Југословени, који су, пошто су себе прогласили претечама, тражили да им се призна и право на вођство. Уопште у њиховом наступању било је нечега надменог, искључивог, па и осионога. То их је начинило непопуларнима, и та непопуларност пренела се с њихове личности и на њихове идеје. Због Југословена намрзла се и Југославија (Јовановић, 2023:156-158).

Краљевину СХС од почетка су потресале многобројне економске тешкоће: проблем исхране становништва, реконструкција порушеног дела земље, обнова саобраћаја, валутно питање, нејединствено тржиште, проблем репарација и, уз нерешено аграрно питање- решавање проблема сточног фонда. Уз то, Први светски рат је оставио бреме финансијских обавеза које су далеко превазилазиле фискални капацитет Краљевине СХС, тако да је она била једна од најнеразвијенијих европских држава.

На наведене економске тешкоће надовезивале су се дубоке супротности делова заједничке државе које условно можемо груписати у пет категорија. На првом месту, јасно видљиве супротности које су произлазиле из различитих улогау Првом светском рату победника (Србија и Црна Гора) и поражених (територије Аустроугарске насељене јужним Словенима). На другом месту, разлике у парламентарном (не) искуству које су произлазиле из различитих политичких система у којима су живели и с тим у директној вези – (не)суверености. На трећем месту у овом набрајању, али са највећим рушилачким потенцијалом од свих наведених - етничке и верске разлике. На четвртм месту – друге супротности условљене економском и културном (не)развијеношћу - различити аграрни режими и школски системи, четири железничке мреже, пет валута у званичној употреби и шест царинских унија. И пета – супротност објективно изазвана постојањем шест различитих правних система, која је ублажавана владањем уредбама до доношења Видовданског устава (око 800!), али и након тога, нарочито током периода диктатуре.

У таквим околностима издваја се један слој људи, тзв. „интелигенција“. Одморна, захваљујући забушавању током рата, „интелигенција“ је

³ Инвазионе аустроугарске јединице у којима је било доста јужнословенских војника, чиниле су зверства и ратне злочине у Мачви, о којима су сведочили Арчибалд Рајс, Анри Барби и Џон Рид.

искористила умор оних који су градили величину своје земље. Делила је и сплеткарила уз подршку великог контингента себи сличних пореклом из ослобођених крајева с оне стране Саве и Дунава. Тада је наступило бесрамно грабљење важних и уносних положаја и распојасани плес милиона предвођен „интелигенцијом“. Тај бесрамни грабеж понекад би узнемирио јавно мњење најочигледнијом корупцијом, па би у таквим ситуацијама тадашњи српски „политичари-странчари“ основали скупштинске анкетне комисије, које никада нису дале неки резултат „зато што вукови не једу једни друге“ (Рајс, 2008:52-71).

Државна творевина, настала 1. децембра 1918. фактичким путем, није почивала на друштвено-политичком консензусу и искреној вољи за политичким заједништвом три идентитетски различита народа. Ниједан устав на свету не би с успехом могао да правно уобличи такву творевину, па Видовдански устав није ни могао да изврши конститутивну функцију - да успостави функционалну државу и државну организацију (Петров, 2021:121-124) и тиме обезбеди основне полуге за владавину права и борбу против корупције.

„Што се грбо роди, време не исправи“, тако дасу временом магнитуда и динамика корупције само расли, стварајући „златно доба корупције“ (Богојевић, 2024:39) између два светска рата. У рукама југословенске „нове буржоазије“, коју су чинили представници српске, хрватске и словеначке буржоазије, „бесрамни грабеж“ омогућио је коруптивну акумулацију капитала. Корумпирани су тако стечени новац уложили у нове пословне подухвате, нарочито у индустрију, тражећи нову зараду, али користећи старе привилегије, које су њихови пријатељи у влади „волели“ да дају.

На овом месту морамо направити дигресију и поменути „Марков протокол“⁴, по садржини ефемеран политички документ, који хронолошки следи после Сточне афере, али чији практични значај најбоље сведочи о политичком контексту коруптивних радњи у Краљевини СХС и претварању чиновничке корупције у политичку. Након закључивања протокола 1923. настао је преокрет у међунационалним и међустраничким трзавицама. Услед тог пакта, отпочели су срдачни лични и политички,

⁴ Марков протокол је назив за споразум закључен 13. априла 1923, између Народне радикалне странке и Федералистичког блока, којим је потврђен споразум који је предвиђао да ХРСС и даље неће присуствовати седницама Народне скупштине, у коју ће ући представници СЛС и ЈМО, а влада заузврат неће спроводити оне одредбе Видовданског устава које се односе на поделу земље на области. Протокол је добио назив по Марку Ђуричићу, који је, као најстарији међу делегатима, био први потписник протокола.

а највише пословни односи између радикалских министара, њихових помоћника и високих чиновника, утицајних партијских личности и београдске чаршије, с једне стране, те великих земљопоседника, банкара, индустријалаца и политичара из Загреба, с друге стране. Захваљујући томе, цветала је корупција по свим државним надлештвима, у коју су били умешани сви напред наведени. Посматрајући само корупцију, могао је човек заиста помислити да између српских и хрватских привредника постоји хармонија по свим питањима уређења државе. Марков протокол дао је свим коруптивним елементима из Хрватске пуну слободу да долазе у Београд и да ту оснивају заједничка банкарска, индустријска, осигуравајућа и извозна друштва под југославенском фирмом, да тако зарађују велики новац. Оне су се међусобно слагале у корупцији и спекулацијама сваке врсте и, са овим у вези, и у свим питањима заједничког политиканства (Рибар, 1948:123).

3. О корупцији

Корупција представља тамну страну друштвене еволуције и присутна је у свим политичким системима, прошлим и савременим, без обзира на њихов класни карактер и политички облик. Као таква, она је увек и свуда упозорење да нешто у моралној и вредносној основи друштва није добро. Еволуција корупције је, како показују историјске чињенице, симбиотски повезана са стварањем и развојем државе. Мењајући своје видове и размере током историје, прилагођавајући се сваком друштву, значајан број аутора препознаје две њене особине: „лепливост“, која се огледа у томе да када корупција доспе у неки систем, по правилу ту и остаје и „пластичност“, која се огледа у томе да ниједна корупција није иста, већ се њена феноменологија формира и испољава услед деловања система у којем се развија и антикоруптивних мера које се против ње предузимају.

Корупција као универзална, ванвременска, свеприсутна и анационална појава, током историје дефинисана је на различите начине – од традиционалних схватања Платона, Аристотела, Макијавелија, Монтескјеа и Русоа о корупцији као кварењу власти, до лепезе савремених схватања, од којих ћемо поменути „математичку“ дефиницију корупције, према којој „Корупција = Монопол + Дискреција – Одговорност“, којом се покушава објаснити зашто долази до корупције у различитим окружењима и на различитим нивоима (Клитгард, 1991:75). Схватање корупције у различитим периодима варирало је услед промене друштвеног контекста, без јасне развојне путање у схватању обима и садржаја појма

корупције – у једном периоду иста коруптивна пракса означавања је као нешто дозвољено, а у другом као корупција. Поред тога, реч корупција се колоквијално користи за описивање веома широког круга ситуација, при чему су људи склони да све негативно што им се догоди приписују корупцији, потискујући тако лични неуспех или објективне околности. За потребе овог рада биће коришћена једина законска дефиниција корупције у нашем праву, те ће се под корупцијом подразумевати „однос који настаје коришћењем службеног или друштвеног положаја или утицаја ради стицања недозвољене користи за себе или другог“.⁵

Као што нема универзалне дефиниције корупције, тако нема ни јединственог критеријума њене класификације, већ постоји више типологија на основу различитих критеријума, због чега ћемо поменути само оне на које ћемо касније указати у студији случаја. Најчешће коришћено, а уједно и најједноставније је разликовање *ситне* и *крупне* корупције. *Ситна* корупција никада није била од значајнијег интереса стручне јавности. *Крупна* корупција је нешто сасвим друго, и по природи ствари је увек пленила највише пажње јер су у њу укључени највиши представници власти, богати и утицајни људи. *Крупна* корупција представља најопаснији облик корупције из најмање три разлога: због тога што је врше носиоци политичке и економске моћи, због тога што наноси највећу економску штету друштву и због тога што угрожава саме основе демократског уређења. Нешто сложеније је разликовање *административне*, односно *чиновничке*⁶ корупције и *високе*, односно *политичке* корупције. *Чиновничка* корупција се јавља у државној управи, уз учешће чиновника на средњем и нижем нивоу и мање вредности давања која се захтевају и/или дају. *Политичка* корупција је по правилу *крупна* и заснива се на учешћу политичара, високих јавних функционера и државних службеника на положају, а карактеришу је злоупотреба политичке моћи, повезаност са носиоцима економске моћи и велике вредности давања. *Политичка* корупција је нешто више простог непоштовања правних норми, то је манипулација политичким институцијама и прописима, заобилажење или игнорисање прописа, па чак и њихово доношење тако да одговарају приватним интересима. Као што показује велики број корупционашких скандала у либералним демократијама током последњих деценија, политичка корупција није ограничена на ауторитарне системе. За крај, поменућемо још поделу

⁵Члан 2. Закона о спречавању корупције

⁶У овом раду ће бити коришћен термин *чиновничка* корупција, с обзиром на то да је 1921. и у прописима и у стручној литератури и колоквијално било уобичајено коришћење термина *чиновници*.

према сферама друштва у чијем начину функционисања поједини аутори налазе кључне узроке корупције, па тако можемо разликовати *политичку* и *економску* корупцију. *Економску* корупцију карактеришу концентрација економске моћи у рукама малог броја људи и јаке везе центара економске и политичке моћи. Упоређујући је са политичком, могли бисмо закључити да се заправо ради о две стране исте медаље.

У мањој или већој корелацији са наведеним типологијама, највећи број аутора као главне појавне облике корупције наводи *подмићивање, изнуду, трговину утицајем и сукоб интереса*. Често аутори као посебне облике корупције наводе *непотизам, клијентелизам, патримонијализам, фаворитизам* и слично, који по својој суштини заправо представљају само подврсте *сукоба интереса*. *Сукоб интереса* представља ситуацију у којој јавни функционер има приватни интерес који утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на обављање јавне функције, при чему је приватни интерес било каква корист или погодност за јавног функционера или повезано лице.⁷ Сукоб интереса има своје посебне облике који се међусобно разликују првенствено према томе ко су повезана лица у чијем интересу поступа јавни функционер, позитивноправни појам „повезаног лица“ у Србији обухвата чланове породице јавног функционера, крвне сроднике јавног функционера у правој линији, односно у побочној линији закључно са другим степеном сродства, као и физичка или правна лица која се према другим основама и околностима могу оправдано сматрати интересно повезаним са јавним функционером.⁸ Према томе о којим повезаним лицима се ради, бројни аутори разликују *фаворитизам, патримонијализам, клијентелизам, и непотизам*. На овом месту нагласићемо само две врсте. *Патримонијализам* представља историјски облик лошег политичког устројства, а стварно функционисање власти састоји се од поделе државних ресурса пријатељима, које почива на урођеној људској склоности да се у друштвеним односима фаворизују чланови сопствене породице и/или пријатељи (Фукујама, 2018:51-73). *Непотизам* је посебан облик сукоба интереса којим су обухваћени чланови уже или шире породице, израз потиче од латинског *непос* (нећак), а одомаћио се откад су римске папе почеле делити уносне црквене дужности својим рођацима.

Као ни дефинисање корупције, ни анализа *узрока корупције* не може бити лака. Питање који све узроци доприносе настанку и развоју корупције занимљиво је и због тога што је корупција „до јуче“ третирана као

⁷ Члан 41. Закона о спречавању корупције.

⁸ Члан 2. став 1. тачка 6) Закона о спречавању корупције.

нормално и прихватљиво понашање. У литератури постоји пет главних становишта о узроцима корупције: моралистичко; функционалистичко; легалистичко, институционалистичко и интересно (Мирић, 2019:136). За потребне овог рада од посебног значаја су два основна приступа објашњењу узрока корупције: *антрополошки*, с једне стране, према чијим заступницима су корени корупције у човеку (*homo corrupticus*), разликујући при том корупцију из потребе (*need*) и корупцију из похлепе (*greed*) и *системски*, с друге стране, према чијим заступницима су корени корупције у систему (првенствено политичком, правном и/или економском).

У теорији се као главни политички узроци корупције истичу опортунизам политичке елите, услед страха да учествује у борби против корупције и тиме угрози или чак изгуби политички положај; непостојање контроле политичке елите, условљене формалном демократијом у којој је стварни циљ већине политичких странака стицање коруптивних користи, како за време власти, тако и у периодима опозиционог деловања; и, на крају, али не и најмање важно, постојање неформалних центара моћи, условљених и омогућених природном повезаношћу капитала и политике, оличених у финансирању политичких странака од стране приватног капитала. Међутим, корупција је комплексан феномен који готово никад није објашњен једним узроком и по правилу представља симптом постојећих проблема - лошег управљања, нејасних прописа, неефикасне државне управе, превеликих дискреционих овлашћења и др. Који ће од њих доћи до изражаја зависи од расположивости и ефикасности одбрамбених механизма којима друштво располаже да би се заштитило од корупције. Неразвијена и транзициона друштва, по правилу, располажу малобројним и slabим одбрамбеним механизмима.

Последице корупције представљају штету коју ова појава наноси друштвеном или економском систему. Иако су прва истраживања шездесетих година 20. века тврдила да корупција побољшала ефикасност „подмазујући точкове“ бирократије, емпиријски докази откривају да корупција има значајне негативне ефекте на друштвени и економски живот. Корупција поткопава демократију и владавину права и урушава поверење јавности у институције државе. У теорији се најчешће помињу *политичкеи економске последице корупције*. У *политичке* последице се уобичајено убрајају пад поверења грађана у изабране политичаре, нарушавање кредибилитета демократских институција и поткопавање темеља целокупног уређења државе и друштва. Као *економске* последице корупције најчешће се наводе расипање јавних ресурса, слабење институционалне основе економског раста и осиромашење. Осим ових,

у теорији најчешће помињаних последица корупције, вреди поменути да корупција омогућава разне облике организованог криминала и, директно или посредно, избегавање кривичног гоњења.

4. Сточна афера

Радомир Пашић је, такав какав је био, био „отац корупције и моћи“ (Богојевић, 2024:44) и „симбол једног времена“ (Кулунџић, 1968:220). Иако је до јула 1921. за собом имао већ (првих) двадесет афера (од 1.001, како је фигуративно писала тадашња штампа), Радомиру Пашићу није сметало да до краја те године направи још једну, Сточну аферу, директно повезану са ратним репарацијама након Првог светског рата.

Краљевина Србија је већ током Првог светског рата добар део буџетских прихода планирала на очекиваним ратним репарацијама, при чему се у највећој мери то односило на репарационе обавезе Немачке. Рачунајући на уговорене ануитете, Краљевина СХС је расписала један од највећих унутрашњих зајмова (емитујући обвезнице ратне штете) који је на крају доживео потпуни фијаско. Пре тога, конференција у бањи Спа је коначно утврдила висину штете коју државе Централног блока треба да плате земљама Антанте, у укупном износу од око 33 милијарде долара. Осим укупног износа, утврђени су и удеони проценти у суми ратне одштете, према којима је за Грчку, Румунију и Краљевину Србију, одређен износ од 6,5%. Краљевина СХС је прихватила одлуку о деобном уделу, али је начин исплаћивања био измењен споразумима у Паризу 1921. Треба напоменути да су сви имовински уговори предвиђали обавезу исплате ратних репарација у новчаном износу или у натури, као и реституције нађених предмета, али обавезе према Краљевини СХС нигде нису биле таксативно наведене, тако да је она била на крају приморана да прихвати одштету по принципу „дај шта даш“, па је нпр. од Немачке примљено 60 милиона марака за одведену стоку и 11.563 коња. Ова стока је, са контингентима примљеним од других држава, продата и за њу је примљено 13.150.500 динара, и у буџет, по одбитку трошкова, унет је чист приход за 1922. од 11.868.295 динара. Како се углавном радило о компензационој реституцији, приходи од репарација су вођени као ванбуџетска средства. Међутим, другачије се поступало са другим контингентом стоке примљеним из Немачке - читав контингент био је уступљен фирми Радомира Пашића „Омниум Серб“, и то по цени од 455 динара за једну овцу и 1.510 динара за једно говече. Укупан контингент бројао је 17.500 говеда и 60.000 оваца. Економско-финансијски комитет при Министарству финансија, који је одлучивао о

оваквим преференцијалима, донео је о одлуку да протекционизовани „Омниум Серб“ не плати никакву царину приликом увоза овог контингента (Кршев, 2023:9-18). Чланови овог коруптивног конзорцијума у овој афери била су и предузећа „Промес“ из Загреба и „Импекс“ из Љубљане.

Анегдотски звучи податак да је Сточна афера откривена „трагом једне мале лумперајке“ у београдској кафани „Топола“⁹ новембра 2021. Један од најзначајнијих узрока који су погодовали корупцији уопште, па тако и настанку Сточне афере, представља чињеница да је Краљевина СХС заправо настајала у периоду од 1918. до 1921, и да је у том безуставном периоду представљала државноправни провизоријум. До доношења Устава, са привидом парламентаризма у Привременом народном представништву, регент и министарски савет су били главни носиоци власти, јер је Александар фактички вршио краљевску власт и пре смрти краља Петра I. У том међупростору и међупериоду, велики број оних који су били у прилици да прибаве било какву имовинску корист на терет државе, то су и чинили. Због тога имамо бројне примере и ситне и крупне, и чиновничке и политичке корупције.

Одмах по проглашењу Краљевине СХС изједначење закона постављено је као једна од врховних политичких вредности и главни задатак Владе. До доношења Устава 1921. процес изједначења закона текао је путем доношења уредби „законског значаја“, а Видовданским уставом предвиђена су два начина изједначавања закона: легализацијом ранијих уредби и доношењем закона од Законодавног одбора („малог парламента“) по предлогу Владе и у скраћеном поступку. Овај законодавни поступак није послужио циљу, јер су главни закони донети тек под режимом диктатуре (1929), а Грађански законик није донет ни до краја трајања Краљевине Југославије. У сфери извршног права слично је било до 1938, а у погледу земљорадничког минимума и касније. Изједначени закони су донети углавном супротно гледиштима србијанских правника, па се жртвовање парламентаризма у корист краља и Владе окренуло против Србије (Павловић, 2018:493-523).

Радомир Пашић је био син једног од најдуговечнијих и најпознатијих политичара у историји Србије и Југославије – Николе Пашића. Отац је био његов заштитник, учитељ и савезник до краја свог живота и у

⁹ Некадашња кафана „Топола“ била је место окупљања београдских адвоката, који су ту славили своје и успехе својих клијената. Када се 20. новембра 2021. једно такво уобичајено славље отргло контроли због нестварно зараде и постало „лумперајка“, новинари су сазнали за аферу. Игром судбине, кафана се налазила на данашњем Тргу Николе Пашића, педесетак метара од споменика човеку који је, према свему, био учесник Сточне афере!

свим приликама. Бројни савременици и аутори који сматрају да се у том односу оца и сина није радило само о уобичајеној очинској заштити сина јединца, већ да је и сам Никола Пашић био корумпиран, јер се другачије тешко може разумети однос који је имао према пословима свог сина. У том погледу сматрају да је био учитељ свом сину, јер је од скромног паланчанина и сиромаша, постао мултимилионер, најбогатији човек у Србији после краља Александра. (Богојевић, 2024:19-44).

Према свему познатом, Радомир Пашић је чувено презиме користио у суштини на два начина: или да би добио привилегије у пословима са државом, или, чешће, да посредује између државе и предузетника и узима милионске провизије. Тако су га процењивали и новинари тога доба, па су „Београдске новости“ 1. децембра 1921. наводиле да “он није неки трговац који има комбинације... да други мисле, а он само даје своје име и ставља у покрет своје везе... као и да свака компанија, која хоће да има какав крупнији посао са државом, мора имати за свог члана и г. Раду Пашића. Само име г. Пашића, то је један огроман капитал од кога млађи г. Пашић вуче ренту, коју он управо претвара у динаре и франке.” Претходно је штампа објављивала сличне оптужбе против њега - да, користећи се утицајем свог оца, у дослуху с високим државним чиновницима, врши „кесарошке“ операције према држави.

Матрица је увек била иста – држава по симболичним ценама прода или изда у закуп неко своје добро Радомиру Пашићу, а овај то експресно препрода по вишеструко скупљој цени, те тиме директно нанесе штету држави а себи донесе огромне приходе. Када медији отворе то питање, покреће се следећи механизам одбране- напад се поистовећује са нападом на његовог оца, а затим се преформулише као напад на Србију и српски народ. Тада питање постаје далеко озбиљније, па би уредници и новинари застајали у даљем истраживању афера (Богојевић, 2024:45).

Главну улогу у Сточној афери имали су Радомир Пашић и Никос Велојанис, брат његове супруге. Они су спречили расподелу стоке сељацима уз помоћ Јанеза Ивана Пуцеља, министра пољопривреде, који се након откривања афере бранио тврдњом да постоје разлози “због којих је негодно делити стоку народу”. Када је расподела стоке сељацима спречена, Економско-финансијски комитет је наставио у истом стилу - супротно позитивним прописима продао је без лицитације стоку наведеним предузећима, иза којих је финансијски и логистички стајао Радивој Хафнер, познати хрватски ратни профитер, главни ортак Радомира Пашића. Хафнер, месар и кафеџија из Карловца, у току Првог светског постао је главни лиферант меса аустријској и немачкој војсци, захваљујући

пријатељству са аустроугарским генералима хрватског порекла, те тако згрнуо милионе, које је уложио у многобројне некретнине у Загребу, од којих су, према тадашњим критеријумима, 35 биле палате. Број тако купљених некретнина био је такав да је морао отворити посебну канцеларију с неколико адвоката и инжењера који су се бринули о њиховом одржавању и наплаћивању станарина (Кулунџић, 1968:241). Очигледно је да таква Хафнерова репутација није представљала препреку да постане један од главних бизнисмена у Краљевини СХС и један од главних партнера Радомира Пашића. Опраштање грехова и политика помирења делова троплеменог народа, као део званичног наратива, може се протегнути и на објашњење овакве коруптивне сарадње, али се чини да се заправо радило о простој животној чињеници *similis similibus gaudet*.

Остала „имена“ која се помињу у тадашњој штампи су Винко Златарић, експерт за сточарство и каснији секретар Одељења за сточарство Главног савеза сточарских и земљорадничких задруга, Мита Марковић и Влајко Станковић, трговци из Ниша, те Михајло Јовановић, адвокат, син председника Касације. Оваква коруптивна организација имала је заиста југословенски карактер, јер су у њој више него успешно сарађивали Срби, Хрвати и Словенци. Национални састав учесника овог коруптивног подухвата наговештава да су тада веома заоштрени односи између Загреба и Београда заправо били само сценографија која је омогућавала заједничко коруптивно деловање и да међу њима постоји широка међусобна сарадња и „братско јединство у пљачки народа и државе“ (Кулунџић, 1968:242).

Тек четири месеца након обелодањивања афере, у новинама се покреће питање министарске одговорности Ивана Пуцеља. Наиме, аутор чланка упире прстом на министра пољопривреде и „његово загонетно пријатељство са Радомиром Пашићем“ сматрајући да Пуцељ у овој афери ништа није радио „из чисте жеље да сачува наклоност г. Пашићеву... који је много мање крив него Пуцељ, јер није државни чиновник, па да је дужан чувати државну имовину, а уз све то - од оца лакома на државну пару и син је наследио ту особину. ... Пуцељ се морао енергично одупрети утицају Николе Пашића, јер у питањима стотина народних милиона нема и не може бити никакве колегијалности ни кавалерства, макар га и из владе искључили.“ Наравно, до формалног покретања министарске одговорности пред парламентом никада није дошло. Новинар „Републике“, која је 30. марта 1922. писала о Сточној афери, био је на добром трагу, препознајући министарску одговорност (познату и у том периоду), сукоб интереса министра пољопривреде и

председника Министарског савета, као и двоструки статус повезаног лица, који је имао Радомир Пашић као министров „загонетни пријатељ“, с једне стране и као члан породице председника Министарског савета, с друге стране. На основу свега наведеног може се закључити да је на доношење одлука министра пољопривреде и Министарског савета утицао приватни интерес Радомира Пашића, те да је њему и његовим пословним партнерима непоступањем у јавном интересу прибављена значајна имовинска корист.

Зарада наведених шпекуланата на основи добијених привилегија лако се могла израчунати, ако се зна да су београдске новине тог новембра писале да је цена једне овце у Војводини тада била 900, а говеда 3.000 динара. Међутим, притисак медија и огорчење српских сељака делимично су уродили плодом, па је Министарски савет био приморан да већ 25. новембра 1921. поништи продају оваца из формалних разлога, али је истовремено донето решење којим се „одобрава продаја волова, пошто је извршена под повољним условима“. Београдска „Република“ израчунала је да је на тих 17.500 волова, просечне тежине 400 кг, „целокупна сума добити била 136.000.000 динара“. Поређења ради, месечна плата судија, професора и лекара је износила око 1.500 динара.

Једна од последица Сточне афере био је и нарушен међународни углед заједничке државе, изграђен на ратним заслугама Краљевине Србије. Продајом стоке намењене сељацима оштећеним ратом, и тодалеко испод цене, држава је, осим расипања јавних ресурса, давала повода страним државама да преиспитају своју репарациону политику према Србији - Немачкој, због тога што је Краљевина СХС инсистирала на добијању стоке која јој, према резултатима наведене афере, није била потребна, али и ратним савезницима, због тога што су експерти Краљевине СХС у репарационој комисији водили огорчену борбу за свако грло стоке.

Та одштета за стоку коју су немачки и аустроугарски окупатори за време Првог светског рата запленили у Србији, по реалном стању ствари у највећем делу требало је и да припадне српским сељацима, чији је сточни фонд готово у потпуности уништен. У земљи са 1.985.000 ситних сељачких газдинстава, уместо да се стока подели осиромашеним сељацима и тако обнови сточни фонд, или да се на лицитацији прода по тржишним ценама, Економско-финансијски комитет је цео контингент уступио поменутом конзорцијуму по невероватно повољним условима. То је, природно, изазвало и огорчење међу српским сељацима, који су „толиком крвљу, а Србија толиким мукама стекли права!“, како је писала „Политика“ 21. новембра 192, пратећи расплет афере.

И тако је та корупционашка компанија у којој су се братски сложили српски корупционаши на челу са Радомиром Пашићем, хрватски на челу са богаташем Хафнером, и словенски на челу са министром Пуцељом, поделила међу собом тих 136 милиона тадашњих динара, чиме је симболично запечаћено братство корупционаша сва три народа, споразумом да ће и даље сложено пљачкати државу (Кулунџић, 1968:246-247).

Међутим, можда значајније од материјалне штете је то што је ова афера представљала окидач који је довео до кључне промене у друштвеним односима, дајући одлучујући замах системској корупцији и осиромашању установиштва, па новински текст, у „Београдском дневнику“ од 20. новембра 1921. звучи пророчански: „Господо министри, не кривите комунисте кад гром пукне.“ Двадесетак година касније, гром је пукао, комунисти су дошли, а диктатура пролетеријата анулирала коруптивну акумулацију капитала.

5. Закључак

Динамични и контрадикторни друштвени контекст стварања Краљевине СХС, условљен ратним разарањима која су му претходила, брзо је створио политичку поларизацију и фрагментацију јавности у погледу решавања основних питања државног уређења и елементарних услова за егзистенцију државе и друштва. Формирање заједничке државе, али истовремено и њена егзистенцијална угроженост, како спољним, тако и унутрашњим факторима, усмерили су званичну политику ка стварању јединства троплеменог народа кроз интегрално југословенство.

Успостављање државних институција са демократским потенцијалом стварало је одређене могућности за јачање антикоруптивних мера. Међутим, провизоријум је трајао предуго, а Видовдански устав пре кратко, што је у много чему погодновало настанку Сточне афере. Показало се да владавина права и борба против корупције захтевају много више. Постојање бројних узрока корупције представљало је превелики изазов током овог периода, уз различите факторе који су допринели њеној распрострањености. Наиме, након формирања заједничке државе у први план су избила питања државне организације и огорчена политичка борба по бројним питањима, што је у потпуности маргинизовало борбу против корупције. Нажалост, историографија не само што не пружа доказе да је држава, односно њена „елита“, била покретач борбе против корупције у Краљевини СХС, већ је њена улога у борби против корупције била, најблаже речено, „контроверзна“, због чега покушаји увођења антикоруптивних мера нису успели.

И поред свих специфичности феноменологије и узрока корупције на територији Краљевине СХС, морамо имати у виду и њен југословенски карактер. Књиге које су пре Другог светског рата писане да би доказале кривицу једне стране за корупцију сувише су политизоване, па остају само као један вид стереотипа, у контексту растућег национализма и сепаратизма, као и радови настали крајем 60-тих и почетком 70-их година. Јасно је, наиме, да је политичко-војна предност српске буржоазије имала пандан у (пре свега) хрватској буржоазији и утицају њеног финансијског капитала. Словеначка и хрватска буржоазија добиле су у привредном погледу далеко повољнији положај од онога који су имале у Аустроугарској, налазећи се на њеној економској периферији.

Супротно бескрајним дискусијама и националистичким сукобима о којима се већ толико писало, треба истаћи да се корупцијом нису користили само радикалски и демократски чаршијски елементи око тадашњих државних врхова, већ да су склоност према корупцији неретко показивали и опозициони елементи, за које је било карактеристично како су се и они брзо повезивали са својим политичким противницима када се радило о могућности зараде – на рачун државе (Чулиновић, 1962:238-239). „Успех“ Сточне афере био је уједно и један од симптома који је широј јавности јасно показао да између српских, хрватских и словеначких корупционаша предстоји мера пуног разумевања, међусобне сарадње и братског јединства у пљачки народа и државе.

Због чега је изостала било каква позитивноправна реакција у погледу одговорности министра пољопривреде и/или председника Министарског савета? Поред осталог и због тога што у Краљевини СХС није верификован закон који би правно регулисао питање прецизне надлежности и уређења Министарског савета, већ су министарства образована уредбама на основу члана 2. Закона о устројењу централне државне управе Књажевства Србије из 1862, све до доношења Закона о уређењу врховне државне управе од 31. марта 1929! Коришћење прописа из 1862. која је познатија по судбоносним догађајима на Чукур чесми, него по нормативним узлетима српске кнежевине, довољно говори само по себи. Упитна применљивост тог закона у новим условима нужно је доводила до правне несигурности и остављала много правних празнина, омогућивши примат дискреционим овлашћењима како појединих министара, тако и Министарског савета у целини.

Поред тога, значајно је поменути да је, с намером да се у Краљевини СХС изједначи кривично законодавство, 1919. донета уредба којим су одредбе Кривичног законика Србије из 1860. постале важеће на целој

територији Краљевине. Законик је садржао тзв. коруптивна кривична дела у глави „Злочини и прекршаји државних службеника“, а већина случајева подмићивања кажњавана је затворском казном у распону од две до пет година, док је за најтежа кривична дела била забрањена казна затвора до десет година. Оквир казни за даваоце мита била је до три године затвора. Очигледно је да је чак и у напред описаном друштвеном контексту Краљевине СХС постојао квалитетан кривичноправни оквир за борбу против корупције. Међутим, још очигледније је да су недостатак политичке воље првенствено, али и недоследно спровођење закона, па чак и квалитет правосудних институција, утицали на то да Сточна афера не добије било какав судски епилог.

Главни системски узорци корупције Сточне афере били су: 1) сукоб интереса јавних функционера (министра пољопривреде, председника Министарског савета и са њима повезаних лица); 2) дискрециона овлашћења јавних функционера (услед постојања прописа који су садржали факторе ризика корупције, по правилу није било критеријума за примену дискреционих овлашћења или, када су и постојали, нису били ни довољни ни јасни) и на крају, као нужан услов за заокруживање коруптивног мини-циклуса, 3) привилеговани положај српског, хрватског и словеначког предузећа („Омниум Серб“, „Промес“, и „Импекс“). Корупција је у Сточној афери настала као резултат привилегија за располагање јавним ресурсима, које је држава „легално“ одобрила. „Време власти“ и државна својина, која се „користи као своја, а чува као туђа“, била је идеалан економски и финансијски извор коруптивне акумулације капитала и еклатантан пример високе корупције.

Највише институције више пута су прекршиле бројне законе због незаконите зараде Радомира Пашића, чиме се Краљевина СХС претворила у државу која је бринула само о интересима привилегованих појединаца, за које су кључне биле родбинске везе. Чини се да је незаконито деловање Радомира Пашића поставило непотистички образац којем ће потоње генерације српских политичара често прибегавати у вршењу власти (Антонић, 2006:70).

Интересантно је да Сточна афера није изазвала много буре ни у тек формираном парламенту. То не изненађује, јер за политичке странке није био непремостивих идеолошко-политичких, али ни других разлика, које би ометале њихово (понекад и заједничко) коруптивно деловање. У њиховој пракси бројни политички компромиси по правилу су доводили до затварања очију пред коруптивним радњама политичких противника и генерисања системске корупције. Нису ретки аутори

који сматрају да не само што није постојала политичка воља за борбу против корупције, већ да је и сама држава низом поступака давала допринос њеном развијању, чија је последица била настанак феномена „заробљене државе“ (Шуваковић, 2011).

Остаје важно да се о националној историји корупције и антикоруптивних мера пише критички. Србија, разапета између бројних секторских стратегија и акционих планова, с једне стране, те питања опстанка и карактера државе, с друге стране, и даље тражи најбољу формулу за борбу против корупције. Чини нам се да у данашњој борби против корупције недостаје управо ретроспекција. Да би били успешнији у борби против корупције треба да се мало осврнемо и анализирамо не тако давну прошлост Србије, да освежимо историјско памћење и реалније сагледамо догађаје из посматраног периода наше историје, како би боље разумели актуелну феноменологију корупције.

Литература

Антић, Ч. (2021). *Српска историја*, Београд: Вукотић медија.

Антонић, Г. (2006). *Сточна афера*. У: Булатовић, А. Кораћ, С. *Корупција и развој модерне српске државе*. Београд: Институт за криминолошка и социолошка истраживања.

Богојевић, М. (2024). *Раде Пашић, енигма једног времена*, Нови Сад: Прометеј.

Čulinović, F. (1962). *Jugoslavija između dva rata, knjiga I*. Zagreb: Historijski institut jugoslavenske akademije u Zagrebu.

Ђокић, Д. (2023). *Историја Србије – Од раног средњег века до данас*, Нови Сад: Академска књига.

Fukuyama, F. (2018). Corruption as a Political Phenomenon. In: Kaushik Basu & Tito Cordella (ed.), *Institutions, Governance and the Control of Corruption*. London: Palgrave Macmillan.

Јовановић, М. (2022). Историјскоправна анализа криминализације коруптивних радњи код нас. *Пешчаник*, 23, 247-258.

Јовановић С. (2023). *Историја – политика – демократија*, Београд: Catena mundi.

Klitgaard, R. (1991). *Controlling Corruption*. Oakland: University of California Press.

Kršev, B.(2011). Ratne reparacije i njihova sudbina nakon Prvog svetskog rata – slučaj Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, *Civitas*, br. 1,9-17.

Kulundžić, Z. (1968). *Politika i korpcija u kraljevskoj Jugoslaviji*, Zagreb: Stvarnost.

Мирић, Ф. (2019). Корупција као правни и друштвени феномен. У: Костић, Ј; Стевановић, А: *Финансијски криминалитет и корупција*, 135-142.

Pavlović, M. (2018). Problem izjednačenja zakona u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca/Jugoslaviji. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Vol. 68, No. 3-4, str.493-523.

Перовић, Л. (2015). *Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца (1918-1929)/Краљевина Југославија /1929-1941): настанак, трајање и крај*,Београд.

Петров, В. (2021). Противречја Видовданског устава, *Архив за правне и друштвене науке*. Бр. 2, 121-124.

Рајс, А. (2014). *Чујте Срби*, Београд: Александрија.

Рибар, И. (1948). *Политички записи, књига I*, Београд: Просвета.

Шуваковић, У. (2011). Корупција и политичке странке у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца. *Наука, безбедност, полиција*, вол. 16, 1, 43-56.

Закон о спречавању корупције, *Службени гласник РС*, бр. 35/19, 88/19, 11/21–аутентично тумачење, 94/21 и 14/22.

Jovan Božović, LL.M.,

PhD student,

Faculty of Law, University of Niš

**THE YUGOSLAV CHARACTER OF CORRUPTION IN THE KINGDOM OF SERBS,
CROATS AND SLOVENES**

Abstract

From the moment of its creation, the Kingdom of the Serbs, Croats and Slovenes (SCS) was destined to experience corruption in all segments of the state. The unfavorable socio-historical context at the time of its establishment, along with the internal contradictions, were significant risk factors for corruption. In this environment, the policy of integral Yugoslavism, which served as the primary unifying factor for the three South Slavic peoples, had serious side effects. The most notable of these was corruption, in which representatives from all three groups participated and successfully cooperated, regardless of whether they were in government or in the opposition. In the years of the common state, the Cattle Affair serves as a prime example of this corrupt collaboration, and its implications for the future of the state extend far beyond the somewhat pejorative name of the affair.

Keywords: *corruption, Kingdom of the Serbs, Croats and Slovenes, Yugoslav Cattle Affair.*