

Др Александар Р. Милетић

БАКШИШ И ДРЖАВНА ИНТЕРВЕНЦИЈА. ЧИНОВНИЧКА КОРУПЦИЈА У КРАЉЕВИНИ СХС*

Апстракт: Чланак се бави узроцима и политичким и друштвеним импликацијама које је чиновничка корупција имала у Краљевини СХС, 1918–1928. Последице феномена анализирани су у областима државне интервенције у стамбеним односима, спољној трговини и регулисању процеса исељавања из земље.

Кључне речи: чиновничка корупција, мито, злоупотребе, трговинска политика, стамбени односи, исељеничка политика

Ова студија бави се феноменом злоупотребе положаја и корупције код појединаца и организованих група из редова државног административног персонала Краљевине СХС. Бројни извори из овог времена указују да је та појава била широко распрострањена и да је задржала у готово све послове који су обављани у државној режији. У домену националне економије, тај период обележила су прва настојања власти да значајније интервенише у односима на домаћем тржишту. Чланак покушава да сагледа ограничења која су у тој политици долазила од непоузданог и лоше плаћеног чиновништва.

У колоквијалном језику, а негде и као стручни термин, злоупотребе ниже и средње рангираног чиновништва одређују се као „мала корупција“ (енглески: *small corruption*, немачки: *kleine Korruption*, француски *petite corruption*), за разлику од „велике корупције“ у коју су укључени највиши представници власти и која веома често има за последицу структурне поремећаје у државном систему. У контексту сагледа-

* Рад је настао у оквиру пројекта *Традиција и трансформација – историјско наслеђе и национални идентитети у Србији у 20. веку* (№ 47019) који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије. Истраживање је великим делом финансирано у оквиру докторског и постдокторског програма на Европском универзитетском институту (European University Institute) из Фиренце и Колеџа Имре Кертеcs (Imre Kertész Kolleg) из Јене.

вања друштвених последица ове појаве, бугарска историчарка Милена Беновска-Сабкова у наслову једне своје студије пита се „да ли је мала корупција заиста мала?“¹ Умесност тог питања нарочито се испољава у случајевима када размере чиновничке корупције постају системске, као што је то изгледа био случај са администрацијом Краљевине СХС.

Неколико аспеката феномена „мале корупције“ у Краљевини СХС било је обрађено у прилозима зборника који су 2006. године приредили Александра Булатовић и Срђан Кораћ. Ово се односи на прилоге Владана Јовановића о злоупотребима чиновништва у тзв. Јужној Србији² и Горана Антонића о тзв. *нашичкој афери*³ и злоупотребима у издавању пасоша,⁴ наш прилог у поменутом зборнику у највећој мери се бавио злоупотребима у исељеничкој политици.⁵ Овом тематиком бавили смо се и у књизи о исељеничкој политици Краљевине СХС која је обављена на енглеском језику.⁶ Постојећим исраживачким темама сада ћемо додати злоупотребе у стамбеној политици и у оквиру система контроле коју је држава покушавала да наметне у области царинске политике и спољне и унутрашње трговине. На овај начин отварају се нове истраживачке теме у изучавању чиновничке корупције, док се постојећим студијама даје убедљивији методолошки оквир. Такође, постојећа знања у овој области се стављају у нови компаративни и аналитички контекст.

Поред овог уводног дела, студија садржи још пет делова. Први се бави структурним последицама и драматичним променама које је Први светски рат изазвао у животном стандарду и друштвеном статусу чиновника у неким европским земљама и у новонасталој Краљевини

¹ Milena Benovska-Säbkova, „Ist die ‘kleine Korruption’ wirklich klein? Eine Fallstudie im Bereich des Bildungswesens zur Zeit des Sozialismus und des Postsozialismus“, *Sozialismus: Realitäten und Illusionen. Ethnologische Aspekte der sozialistischen Alltagskultur*, K. Roth (Hg.), Wien: Verlag des Instituts für Europäische Ethnologie, 2005, p. 105–118.

² Владан Јовановић, „Друга страна мита о ‘српским националним радницима’ у Македонији“, *Корупција и развој модерне српске државе*, Александра Булатовић и Срђан Кораћ (ур.), Београд: Центар за менаџмент и Институт за криминолошка истраживања, 2006, стр. 113–120.

³ Горан Антонић, „Корупција државних чиновника у Нашичкој афери“, *исто*, стр. 137–142.

⁴ Исти, „Афера са издавањем пасоша“, *исто*, стр. 85–88.

⁵ Александар Р. Милетић, „Чиновничка корупција у Краљевини СХС“, *исто*, стр. 93–9.

⁶ Aleksandar R. Miletic, *Journey under Surveillance. The Overseas Emigration Policy of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes in Global Context, 1918–1928*, Beč–Minster–Berlin: Lit Verlag, 2012, pp. 103–112.

СХС. Други део бави се злоупотребама у домену државне интервенције у односе на стамбеном тржишту. Трећи део студије посвећен је систему корупције која се развила у оквиру југословенске трговинске политике, а четврти анализира злоупотребе у области исељеничке политике. Закључци и резултати анализе биће изложени у петом делу.

Наслеђе Великог рата

Општи пораст корупције у јавној управи био је једно од „наслеђа“ осталих после Великог рата. Становништво готово свих европских држава током рата је прошло кроз незапамћене тешкоће у свакодневном животу и доживело скоро опште осиромашење у свим друштвеним слојевима. Ово се посебно односи на територије под контролом Централних сила које су биле одсечене од својих традиционалних извора сировина и прехрамбених намирница током рата. Беда, неухрањеност и разне болести сводили су људске преокупације на ниво пуког преживљавања и основних биолошких потреба. На много начина то је доводило до ерозије основних претпоставки поштења и морала у друштву; људи запослени у државном чиновништву нису били имуни на овај општи тренд. Штавише, њихов положај је постао многоструко сложенији због многих нових улога које је држава преузимала у домену контроле над ратном економијом и друштвом.

Бројне нове одговорности и подручја утицаја захтевали су да државним службеницима на свим инстанцама управе буду поверене проширене надлежности. С друге стране, њихов просечни реални доходак опадао је током рата и све се више смањивао у односу на куповну моћ коју је имао пре августа 1914. Слабо плаћена државна администрација одступала је у великој мери од идеала ефикасне и рационалне бирократије какву је замислио Макс Вебер. Историјске студије о корупцији у Немачкој и Италији указују на то да су Први светски рат и инфлаторне године на почетку 20-их означиле врхунац феномена корупције у државној администрацији. У немачком случају, статистике о броју казни за административне преступе од 1914. до 1920. године указују на константни пораст забележених случајева корупције. Током 1920. било је двоструко више пресуда у случајевима чиновничких злоупотреба него што је то био случај у 1914.⁷

⁷ Bernd Wunder, "La Corruption dans l'administration Allemande", *History of Corruption in Central Government: Cahier d'Histoire de l'Administration* No. 7, ed. Tihonen Seppo, Amsterdam: IOS Press, 2003, pp. 125–126.

Куповна моћ државних службеника у релативном смислу заостаје за надницом неквалификованих и квалификованих радника, који су у ово време били синдикално организовани.⁸ Дејвид Робертс је писао о вези између опадања куповне моћи и друштвеног угледа тзв. хуманистичке ситне буржоазије (наставници, нижи владини званичници и др.) и успона фашизма у Италији након Првог светског рата.⁹ Узимајући у обзир значај подршке коју су припадници угрожене средње класе пружили фашистичком и нацистичком покрету овај аспект проблема добија изузетан значај.

Према истраживању југословенског/хрватског економиста Мија Мирковића, у периоду између 1913. и 1925. године цена хране у Краљевини СХС порасла је за 2.450%, станарине за 4.680%, одеће за 2.940 посто. У исто време, плате државних чиновника повећане су за само 1.200 процената.¹⁰ Просечан југословенски службеник, дакле, имао је примања која 1925. нису достигла ни половину куповне моћи његових предратних прихода. У којој мери је овај дугорочни тренд деградације материјалног статуса чиновника утицао на „моралну инфраструктуру“ југословенског државног персонала? Какав је био ниво административне перформансе и ефикасност која се могла очекивати од слабо плаћеног особља? Ова студија покушава да одговори на та питања.

Корупција у стамбеној политици

Дефиниција корупције у *Оксфордском речнику економије* Дона Блека претпоставља поприлично пасивну улогу државних службеника у самом чину корупције. Наиме, према различитим деловима дефиниције, државни званичници „могу бити поткупљени“, они „су поткупљени“, такође они су „можда морали да буду поткупљени да би урадили послове које је по закону требало да ураде“.¹¹ У француској економској терминологији, ова претпоставка пасивне улоге чиновника је сасвим експлицитна. Термин корупција на француском прави разлику између *corruption active* (на страни онога ко даје мито) и *corruption passive*

⁸ О односима надница видети у: “Salaires et durée du travail”, *Revue Internationale du Travail* 8, No. 1 (July 1923), p. 82–88.

⁹ David D. Roberts, “Petty Bourgeois Fascism in Italy: Form and Content”, *Who were the Fascists*, ed. Stein Ugelvik et al., (Bergen: Universitetsforlaget, 1980), pp. 337–347.

¹⁰ Mijo Mirković, *Ekonomska struktura Jugoslavije 1918–1941*, Zagreb: Nakladni zavod Hrvatske, 1950, str. 25.

¹¹ John Black, *A Dictionary of Economics*, “Corruption”, Oxford: Oxford University Press, 2002.

(на страни државног службеника који је подмићен).¹² Овај француски лингвистички модел може се такође често наћи као *terminus technicus* у већем делу англосаксонских студија о корупцији.

За потребе овог истраживања, међутим, тај терминолошки систем и са њим повезана перцепција корупције били би помало неприкладни. Као што ћемо видети у овој студији, државни службеници у међуратној Југославији показали су развијен осећај за сопствену независну иницијативу и своју посебну улогу у процесу административних злоупотреба. Чини се да су они у ствари били у много већој мери ангажовани и „предузимљиви“ од оних који су их на крају подмићивали. Скоро у свим случајевима видљиво је да су државни службеници били они који су заправо иницирали или стварали претпоставке за ванинституционални договор, док су они који су плаћали мито били само у ситуацији да се сложе са већ понуђеном погодбом.

У домену државне интервенције у области стамбене политике државни службеници показали су значајну домишљатост у осмишљавању система злоупотреба.¹³ Највећи број притужби власника стана односио се на злоупотребе права реквизиције стамбеног простора. За ту сврху, а по моделу који је постојао у државама средње и источне средње Европе биле су образоване посебне стамбене комисије којима су председавали функционери делегирани из редова државног чиновништва. Упоредо са мерама реквизиције ове комисије спроводиле су и контролу закупних односа тако што су ограничавале износ за који се могла повећати цена закупнине код тзв. старих закупа који су датирали од пре 1919. Почетком 20-их година прошлог века код тих закупа је цена станарине била и до 10 пута нижа од реалне. Такозване нове закупнине функционисале су по принципу слободног тржишта и на њих се није примењивао систем контроле. Ово је учињено да би се власници расположивог стамбеног простора мотивисали да издају стамбене јединице или делове кућа и станова по тржишним ценама.

¹² *The Oxford business French dictionary* [electronic resource]: *French-English, English-French*, edited by Marianne Chalmers, Martine Pierquin (Imprint Oxford: Oxford University Press, 2002).

¹³ О државној интервенцији у стамбене односе видети у: Aleksandar R. Miletić, „Housing Disputes in East-Central and Southeast Europe 1918–1928. Comparative Perspectives on Yugoslavia, Bulgaria, Poland and Czechoslovakia“, *Social Transformation and Mass Mobilization in the Balkan & Eastern Mediterranean Cities, 1900–1923*, A. Lyberatos and Chr. Hadziiosif (eds), Irakleion: Crete University Press, 2013, pp. 79–97; А. Р. Милетић, „Нормативно регулисање стамбеног закупа у Европи 1914–1938“, *Токови историје*, 3/2013, стр. 109–141; А. Р. Милетић, „Злоупотребе статуса `заштићеног станара` у југоисточној и источној средњој Европи, 1918–1928“, *Токови историје*, 2/2014, стр. 33–46.

Код таквих закупа долазило је до накнадне ванинституционалне погодбе између закупца који је ушао у стан под тржишним условима и стамбене комисије која би прибегавала накнадној реквизицији тог истог стана или стамбене јединице. Закупац је и након реквизиције остајао у стану, а само би правни и фактички статус закупа био промењен. После фиктивне реквизиције закупца би постао заштићени станар који је плаћао знатно умањени износ тзв. контролисане ренте. Такође, после реквизиције стамбеног простора власник више није могао станару да откаже закуп. Власнице станова у Београду Катарина Јовановић и Ирина Миловановић жалиле су се асоцијацији рентијера и власника станова на овакве поступке власти. Случај госпође Јовановић је нарочито индикативан. Њој је наиме, у два стана која је издавала био на овај начин промењен статус закупа. У једном од та два стана станар је био у закупу саставио свега један месец пре него што је стан „реквирин“ Чланови стамбене комисије су свакако наплаћивали овакве „услуге“ станарима, који су надаље плаћали вишеструко мање износе кирија. Тако су институцију реквизиције, која је требало из друштвено оправданих разлога да се примени за заузимање неиздатог стамбеног простора, извргли руглу државни службеници којима је било поверено старање о њеном спровођењу.¹⁴

Случај из Тузле показује размере бахатости чланова стамбене комисије и разгранати осећај за илегалне пословне трансакције. Махмуд Куносић, представник асцијације рентијера у овом босанском граду, говорио је на њиховој конференцији о систему злоупотреба у којем је реквизиција стамбеног простора комбинована са ванинституционалним преносом статуса заштићеног станара. Једна те иста особа је усељавана у станове који су заузети реквизицијом и тиме је стицала статус заштићеног станара са повлашћеном киријом. Иста особа је затим на тржишту тражила трећа лица, са којима је закључивала фиктивни уговор о подзакупу на основу кога је та трећа особа могла да уђе у стан и да у њему станује плаћајући редуковани износ кирије. Фиктивно увођење у подзакуп, тј. ванинституционална погодба која се називала „уступ“, скупо је наплаћивана, а новац су делили чланови комисије и лажни закупца.¹⁵

Поред ових софистицираних приступа злоупотреби, чланови стамбених комисија или заинтересоване стране прибегавали су и мање суптилним методама изнуде. Од власника стана се једноставно могао

¹⁴ „Жалбе и протести чланова удружења“, *Дом*, бр. 4, 15. фебруар 1921; „Удружењу власника зграда и земљишта“, *Дом*, бр. 44, 23. новембар 1924.

¹⁵ „Kongres svojine“, *Дом*, бр. 14, 13. април 1924.

изнуђивати новац под претњом да ће у супротном доћи до реквизиције. У случајевима војних и, чешће, полицијских власти долазило је до насилног усељавања у станове, што је затим пост фестум легализовано институцијом реквизиције. Велики број таквих случајева забележен је у Сплиту где је институционализовано насиље добијало и своју етничку конотацију.¹⁶

Значајну друштвену сврху коју је требало да испуни ванредно стамбено законодавство у највећој мери је компромитовао персонал који је био задужен да га спроведе у пракси. Тешко да се при датим околностима могло очекивати да лоше плаћени службеници одједном преузму улоге ефикасних и непристрасних администратора који ће деловати у друштвеном интересу.

Корупција у трговинској политици Краљевине СХС

Југословенска трговинска политика настала је у хаотичним послератним околностима усред сложених околности формирања нове државе. Прве мере трговинске политике антиципирала је и званично прокламовала српска влада још док је била у егзилу, а готово целокупна државна територија под окупацијом Централних сила. Тако је у јулу 1918. донета уредба којом се забрањивао извоз животних намирница из (још увек окупиране) земље. Друга мера, која је требало да стимулише увоз прехранбених намирница ослобађала их је од плаћања српских царинских тарифа. Ова уредба донета је 26. септембра 1918, током одлучујућих борби после пробоја Солунског фронта.¹⁷ Већ ова журба у доношењу уредби којима ће се регулисати односи на тржишту указује да су српске власти имале добру представу о тешким околностима које су владале у окупираној земљи. Поменуте уредбе биле су стављене у дејство и непосредно по оснивању југословенске државе, у којој је Далмација нарочито патила због последица дугогодишње поморске блокаде, која је дуж аустроугарске обале Јадрана трајала до марта 1919.¹⁸

Судећи по овим првим мерама трговинске политике, југословенске власти су настојале да сачувају домаће намирнице за потрошњу искључиво на домаћем тржишту. Међутим, веома брзо је постало јасно да су пољопривредни производи једино средство размене у својеврс-

¹⁶ „Vesti iz Splita“, *Дом*, бр. 4, 3. фебруар 1924; „Gospodinu Ministru Vojnom“, *Дом*, бр. 28, 20. јул 1924.

¹⁷ АЈ, Фонд Војислава Јовановића - Марамбоа (335)-99, „Извештај о раду Министарства индустрије и трговине“.

¹⁸ *Исто*.

ној бартер трговини која се наметнула непосредно после рата, нарочито у земљама европске економске периферије. На овом простору, а посебно у средњоевропским земљама насталим на развалинама бивших царстава, монетарне прилике биле су поремећене услед велике послератне инфлације. Тржишта на којима се могла добити чврста валута била су далеко а веома често и недоступна због поремећаја у транспорту. Разменом робе се трговало на почетку углавном са Аустријом, Мађарском и Румунијом. Настојање државне политике било је да се оствари максимална контрола над сваким контингентом робе за коју је требало прибавити одобрење за извоз. Ово је изискивало значајну меру „бирокупацизовања“ југословенске спољне трговине. Проблеми ескалирају са оснивањем Централне управе за трговину са иностранством у марту 1919. године.

Та централна институција и њен персонал од самог почетка су били критиковани због неефикасности, али и због злоупотреба. Нарочито су биле оштре критике које су објављиване на страницама *Трговинског гласника*, органа Београдске трговинске омладине. Највеће злоупотребе приписиване су нерегуларностима у поступку издавања извозница. Државни службеници злоупотребљавали су дискреционо право да одлуче којој ће заинтересованој особи дозволити да извезе одређени контингент робе. У овом посебном контексту извозне дозволе постале су предмет својеврсне трговине у режији несавесне администрације.¹⁹ Огорчени *Трговински гласник* дао је у новембру 1919. сажету слику ове „трговине“ дозволама која је претходила правој трговини:

„Поступно затим са закључивањем компензационих уговора са Немачком Аустријом и републиком Чехо-Словачком раширио се број артикала, који се могао увозити и извозити, али са тим се проширио и број лица, која су се могла користити компензационим уговорима. [...] Изгледа да се развила читава једна система недозвољених и закулисних радњи да се некеме прибави извозна или увозна дозвола, па се та дозвола продавала или уступала другоме по добар новац.“²⁰

Систем извозних дозвола постао је озлоглашен због широко распрострањене корупције. Београдска *Политика* је сматрала да корупцију у послу са извозницама додатно увећава велики број инстанци које су мимо Централне управе такође издавале дозволе. То се у првом

¹⁹ „Афера с извозницама“, *Политика*, бр. 4205, 17. октобар 1919. Оптужујући детаљи везани за рад Централне управе могу се наћи и у већ поменутом „Извештају о раду Министарства трговине и индустрије“ (АЈ, 335-99).

²⁰ „О контроли извоза и увоза“, *Трговински гласник*, 19. јун 1919.

реду односи на покрајинске владе и на изасланика Министарства трговине у Скопљу. Путем регулисања надлежности у овим пословима би се у значајној мери регулисала проблематика.²¹ Ово ипак стоји у несасгласју са критикама из редова професионалних трговаца, који су најнезадовољнији били управо кровном институцијом за контролу трговине. Наводно, државни службеници Централне управе су установили мрежу људи који су, иако без икаквог искуства у спољној трговини, добијали извозне дозволе. Често су то били људи чије су „препоруке“ долазиле из политичких кругова. *Трговински гласник* је протествовао у име професионалних трговаца који су на овај начин били избацивани из трговачких послова. Особе којима су додељиване извознице најчешће су их накнадно само „препродавале“ правим трговцима. У неким случајевима забележена је трговина извозницама која је наликовала аукцијским продајама. Злоупотребе су попримале обележја велике и мале корупције, а чини се да се у оквиру процедура Централне управе одиграло више трговине и на више нивоа неголи у самој трговини која би уследила:

„Запазило се баш у самом почетку, да су за извоз сувих шљива биле давате дозволе некима, који никад нису трговали и то на велике количине, које су после препродавате. У Скупштини је било говора, како је од Министра за исхрану неки народни посланик измолио тобож за округ свој три вагона шећера да увезе, па то после добро препродао. Тако једном младом човеку нетрговцу, који је био у сродству са извесним моћним човеком, дато је било одобрење, да у околину Темишвара извезе по 400 вагона шљива сувих и пекмеца и 300 вагона ракије, а да отуд увезе у стару краљевину 1 вагон шећера, 5 вагона брашна и 1000 комада волова. И тај је младић скоро јавно нудио на продају овако добивену дозволу.“²²

Због великих критика са којима је била суочена и потпуне неефикасности система контроле, Централна управа за промет са иностранством била је укинута у новембру 1919. Међутим, већ шест месеци касније институција се обнавља али са потпуно другачијим принципима трговинске контроле. Нови систем контроле био је много више реалистичан и много више је узимао у обзир ограничења у домену „људске инфраструктуре“. Нови систем је, уместо арбитрарних одлука у појединачним случајевима, завео модел забране на извоз одређених произ-

²¹ „Питање надлежности“, *Политика*, бр. 4193, 5. октобар 1919.

²² „О контроли извоза и увоза“, *Трговински гласник*, 19. јун 1919.

вода у одређеном временском периоду.²³ Одлуку о забрани извоза доносило је Министарство трговине и индустрије у сваком појединачном случају. На овај начин држава је добила модел контроле који је слободу спољне трговине за одређене производе могао ограничити у односу на тренутна кретања и потребе на домаћем тржишту. Такође, тако је избежавана могућност злоупотреба јер државни службеници више нису могли да доносе арбитрарне одлуке.

Ограничења у вођењу државне политике долазила су до изражаја и у домену контроле увоза. Овде се драматичне промене дешавају од марта месеца 1920, када је, након углавном слободног режима увоза, била уведена забрана увоза за разне врсте луксузне робе. Замишљена према старом меркантилистичком рецепту, ова забрана требало је да спречи тражњу за девизама у земљи и непрестане монетарне ударе на вредност динара. Режим је био у „дејству“ наредних седам месеци и показао се потпуно неефикасан. Наиме, персонал на царинарницама ревностно је дозвољавао да буде корумпиран, а кријумчарење робе одвијало се без икаквих запрека. Штавише, због додатних трошкова које су трговци имали, роби је порасла цена на црном тржишту, а ево како је млади Милан Стојадиновић, у време пре него што је и сам постао министар и чувен у многим аферама, оштроумно указивао на последице увођења високих царина:

„Уношење забрањених артикала у нашу земљу вршено је и даље, само не јавно, већ путем кријумчарења, не са полагањем царине, већ са плаћањем мита. Ова забрана није нас приморавала да напуштамо луксуз, већ је ширила корупцију: није нас учила штедњи, већ је, на против увећавала расходе, пошто су цене забрањеној роби скочиле. Како се роба увозила, то је наравно потреба за девизама ради плаћања луксузних артикала и даље постојала. Државна каса место да ужива благодети ниских курсева размене, имала је још ту суву штету, да види своје царинске приходе смањене услед вршеног кријумчарења.“²⁴

Узимајући у обзир претходно поменута ограничења, тј. оно што се могло очекивати од слабо плаћеног државног чиновништва, Стојадиновић је био више за умерене царинске тарифе (уведене новембра 1920) које ће држави, чак и са тим ограничењима, доносити редовне приходе. Он је био одлучно против радикалних царинских мера, које

²³ *Трговински гласник* још је у августу 1919. заговарао овакав модел контроле трговине као сврсисходнији управо зато да би се избегла могућност корупције „давањем неспретних и за злоупотребу згодних дозвола“. Видети: „За слободну трговину“, *Трговински гласник*, 12. август 1919.

²⁴ Милан Стојадиновић, „Ограничење увоза“, *Политика*, 9. новембар 1920.

се са постојећим персоналом на царинарницама не могу спровести у дело. И поред свега, бављење трговином је за време првих година постојања Краљевине било немогуће без обилатих бакшиша за разновразне чиновнике на царини и железници.

Злоупотребе у исељеничкој политици

Већ је указано на шири европски контекст пораста броја случајева злоупотреба државних чиновника и тзв. мале корупције у послератном периоду. У Краљевини СХС, у домену исељеничке политике, ова појава је имала неке додатне политичке импликације и последице. Већина подносилаца захтева за издавање пасоша била је, поред Војводине, пореклом из хрватских покрајина Далмације, Хрватске и Славоније. Док су се из Војводине већином селили етнички Немци, хрватске покрајине давале су највећи број тзв. „националних исељеника“ према којима је југословенска исељеничка политика била веома рестриктивна. Припадници етничких мањина добијали исељеничке пасоше у првој административној инстанци којој су се обраћали, а Срби, Хрвати и Словенци могли су добити пасош тек после компликоване процедуре која се на почетку одвијала у Загребу а од марта 1923. у Београду. Већину апликаната чинили су, под овим околностима, етнички Хрвати, а чиновници ангажовани у „решавању“ ових случајева већином су били државни службеници Министарства социјалне политике у Београду. Злоупотребе до којих је овде долазило попримале су етничке и националистичке конотације. У административном и техничком смислу, проблеми опет настају због широких дискреционих права одлучивања која су поверена непоузданом персоналу.

Једна од метафора послератне корупције у Југославији могли би бити велики плакати фирме за „посредничке услуге“ са карактеристичним, неприкривеним називом *Медијатор* који су се 1923. могли видети на улицама југословенске престонице. Наслов фирме био је отиснут крупним, масним словима, а у продужетку се нудило посредовање у готово свим пословима које спроводи државна администрација: од запослења у државној служби или накнаде ратних зајмова и разновразних потраживања од државе, до продужења виза и издавања пасоша. Домаћој јавности, навикнутој на свакодневну корупцију и изношења државних припадности на јавне лицитације и на пијац погађања, ови плакати вероватно нису претерано упадали у очи. Вероватно да би заинтересоване странке имале још и додатни осећај поверења и сигурности, се-

диште агенције налазило се у улици Краљице Наталије, у близини важних државних надлештава.²⁵

Трагом сачуваних архивских информација долазимо до закључка да је предузимљивост ове агенције ишла много даље од насумичне огласне понуде за неслужбено-службену интервенцију у министарствима. Наиме, странке које су редовним путем конкурисале у тим надлештвима неочекивано брзо су добијале детаљно образложену повратну информацију – разуме се: не од власти којима су се обраћале, већ од љубазног пословодства агенције *Медијатор*. Тако је извесна Јага Бишкуп из Тужнога на кућну адресу добила понуду *Медијатора* за посредовање у добијању пасоша у Београду. За услугу је тражено свега 90 динара. Скромно потраживање у овом случају вероватно је било компензовано великим бројем странака које су контактиране и засигурно разгранатим везама у министарствима социјалне политике, иностраних и унутрашњих дела, која су поименце поменута у понуди.²⁶

У неколико (не)разоткривених афера из 1923. године наилазили смо на истоветни механизам – да се на дописе странака државним властима одговара из приватних канцеларија. Један такав допис, уз пропратни коментар „Покрајинског поверенства за унутарње послове за Хрватску и Славонију“ нашли смо у Приватној архиви Нинка Перића.²⁷ Из дописа видимо да је београдски адвокат Драгиша Леовац, касније истакнути представник „пашићеваца“ и члан скупштинске Анкетне комисије у случају афере Турн-Таксис, тражио за услуге у посредовању 1.000 динара провизије. Како он у писму једној странци из Цриквенице на Хрватском приморју каже, исправу ће издејствовати „путем једне нарочите организације“ унутар Министарства социјалне политике. И ова понуда била је потпуно неприкривена: странке су од Леовца добијале писма са уредно назначеном ценом услуге и адресом у центру престонице: Краља Милана 32.²⁸

У најгорим данима запуштености југословенске државне администрације 1923. и 1924. године изгледа да су чак и обични писари до-

²⁵ АЈ-14-37-114, Pokrajinska uprava za Hrvatsku i Slavoniju – Ministarstvu unutrašnjih dela (odeljenju za Državnu zaštitu), Zagreb, 10. decembra 1923. Међу материјалима се у прилогу налази и велики огласни плакат агенције.

²⁶ Исто.

²⁷ Pokrajinski poverenik za unutarne poslove za Hrvatsku i Slavoniju Ministru Socijalne Politike, Ninku Periću, Zagreb, 28 jul 1923. Документ се налази у приватној архиви Нинка Перића (ПАНП) која је у власништву његових потомака у Београду.

²⁸ Препис Леовчевог писма налази се у прилогу депеше од 28. јула 1923, у ПАНП.

бијали прилику да уцењују странке које су долазиле да заврше неки посао. Поменути условни рефлекс овде се појављивао брутално, без оне званичне форме, љубазности и етикете у дописима Драгише Леовца и пословодства агенције Медијатор. На улицама и у кафанама у близини државних надлештава несавесни чиновници су узимали мито и обећавали успешно завршавање посла. Опет је већина апликаната који су били изложени овом третману београдске администрације долазила из хрватских крајева па су малверзације око издавања пасоша одмах добијале политичку димензију.²⁹ Лоше плаћени чиновници у Београду својом насртљивошћу додатно су негативно утицали на наслеђене хрватско-српске размирице. У поменутом случају Драгише Леовца нашли смо реакцију испоставе полицијске власти за Хрватску и Славонију о погубном утицају који овакви случајеви имају у хрватској јавности:

„Котарска област у Цриквеници извјешћује, да ова писма особито зло дјелују на пучанство, да радићевци ове дописе израбљују за протусрпску агитацију, док велики жупан моли, да се подуму кораци да се томе на пут стане, јер ово није осамљен случај оваковог израбљивања странака (...) Овакови се пљачкашки исподи неодоговорних адвоката и њихових ‘нарочитих организација’ безувјетно морају најжешће сузбијати, ако се неће да се пучанству отме сва вјера у честитост власти и ако се неће, да се све листом натјера у табор Радићев и других субверзивних елемената. Част ми је стога молити Вас, Господине Министре, да изволите овој ствари посветити сву пажњу и онемогућити овај нарасе штетан рад адвоката Леовца, његове ‘нарочите организације’ и сличних пљачкашких предузећа, чији рад крњи углед власти и служи као јако средство агитације против данашњег стања.“³⁰

У основи, сви ови случајеви проистекли су из истоветне системске грешке и пропуста у организацији администрирања. У државним надлештвима, наиме, није била обезбеђена тајност података смештених у текућим архивама, тако да су многи чиновници долазили у посед поверљивих информација о апликантима. Широко распрострањена корупција у исељеничким пословима компромитовала је и готово у це-

²⁹ Рецимо случај Јосипа Тишлера коме је нижерангирани чиновник Министарства социјалне политике у Београду узео мито у вредности 1.000 динара. Видети у: АЈ-14-34-105. Видети и случајево о којима је писао Горан Антонић, „Афера са издавањем пасоша, стр. 85–88.

³⁰ Документ се налази у ПАНП који је у власништву Перићевих потомака у Београду.

лости обесмислила велики законодавни и административни рад који је био уложен у ово поље државне управе. Закон о исељавању је брижљиво, месецима, био припреман уз садејство неколико министарстава и обиље упоредне законодавне грађе коју су достављали службеници из дипломатских представништава у Италији, Аустрији, Грчкој, Немачкој и Француској. Подаци су упоређивани у потрази за најбољим решењем које би одговарало домаћим приликама. Нарочита пажња посвећена је заштити исељеника од агената паробродарских компанија, који су често злоупотребљавали неупућеност исељеника и наметали им превелике цене услуга.³¹

Систем тзв. концесиониране пловидбе исељеника био је у званичним папирима југословенских власти замишљен као кључна институција заштите грађана од прекомерних провизија агената паробродарских агенција. Једини посредник између странке и агенције требало је да буде државна власт, која пружа правну и социјалну заштиту, уређује питање цене и услова транспорта и сва друга важна питања њихових односа. Државне власти делују аутоматизмом поступка по завршетку којег странка добија потребне папире и плаћа најмању тржишно исплативу цену путовања. Тако би то изгледало савесном и доследном применом позитивног законодавства, а како је то заиста функционисало у условима наше администрације видећемо из извештаја секретара министарства социјалне политике Милана Кузманића.³² Сачуван у папирима Одељења за државну заштиту Министарства унутрашњих дела, откуцан на писањој машини на три стране, реферат се појављује као драгоцен сведочанство о аномалијама у раду државне администрације.

Кузманић указује на недозвољени, фамилијарни однос који је постојао између шефа агенције Хамбургер Лине, извесног Петровића и шефа Исељеничког одсека (унутар Министарства социјалне политике) др Несторовића. Несторовић је Петровићу дозвољавао непрестани приступ у просторије Одсека. Петровић је такође имао увид у спискове странака, што је стварало могућност за изванинституционалне погодбе и изнуде од странака. Тако је држава у тренутку губила могућност да буде свеprisутни и невидљиви регулатор и правни заштитник грађана. Оваквом неодговорношћу „одговорног лица“ изрутива-

³¹ О доношењу југословенског закона о исељавању видети у: А. R. Miletić, *Journey under Surveillance*, pp. 68–84.

³² АЈ, 14-34-105, Извештај Милана Кузманића, секретара.

ло се вредном и преданом раду великог броја људи који су учествовали у састављању поменутог закона. Да ствар буде до краја непријатна по Кузманића, он је за своју ревност и савесност био „награђиван“ укори-ма и премештајем у други одсек Министарства. С друге стране, у одсеку су и даље радили чиновници који су били предати редовном судском поступку на основу оптужби за примање мита:

„Кад сам на једног од тих чиновника, који је иначе радио у истој соби са мном пар пута упозорио Др Несторовића на његов несолидан рад, овај га је узео у одбрану, дапаче – да га како мислим, отме овој контроли, дао му је на располагање посебну собу што немају нити сви референти одсека. За овог истог чиновника дознао сам, да је и након горепоменутог случаја примио опет од странке новаца а у сврху испословања пасоша у року од 15 дана.“³³

Кузманић даље сведочи да је у поступку издавања пасоша владао потпуни административни неред. Решења о издатим пасошима нису се могла сравнити са претходним одлукама министарских тела и службеника министарства у сваком појединачном случају, што је свакако било у вези са разгранатом корупцијом у овој области.³⁴ Несавесни рад државних чиновника и свеопшта корупција у исељеничкој служби стварају утисак да је можда боље било да се држава уопште и ни на који начин није ни мешала у исељеничке послове.

Закључна разматрања

Фактор непоузданог и лоше плаћеног чиновништва свакако треба узимати у обзир у доношењу суда о административним могућностима државне политике међуратне Југославије. Коначни биланс успеха или неуспеха ове политике зависио је између осталог и од реалног сагледавања ограничења административног учинка који се могао очекивати од лоше плаћених државних службеника. Примери из домена стамбене, исељеничке и трговинске политике показују да резултати државне интервенције у овим областима изостају у случајевима када се овај структурни проблем превиђао. „Мала корупција“, која је у првим послератним годинама попримала системски карактер, додатно је поткопавала углед државе која је још од оснивања имала проблем легитимности. Један цариник, служеник у стамбеној комисији или обични писар

³³ Исто.

³⁴ Исто.

у служби за издавање пасоша били су потпуни господари ситуације у свом малом делокругу располагања државном влашћу. Системски пропусти у организацији државних служби и слаб материјални положај службеника учинили су легитимним њихово посезање за митом и злоупотребама. Штавише, свакодневица гламурозне, министарске корупције њихових надређених обесмишљавала је ма какав замишљени принцип субординације, дисциплине или контроле којима би се овом проблему стало на крај.

Summary

Aleksandar R. Miletić, Ph. D.

Small Bribes and State Intervention. The Corruption in the State Administration of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes

A general increase in corruption in public administration was one of the “legacies” left after the Great War. The unprecedented hardships of daily life and the general impoverishment affected all strata of European societies during the war. This was particularly true for the territories under the control of the Central Powers which were cut off from their traditional sources of raw materials and food during the war. The misery of malnutrition and disease reduced human preoccupations to concerns for essential biological needs and mere survival. In many ways, this led to the erosion of basic presumptions of honesty and morality among the general public level, and state personnel were not immune from this general trend. On the contrary, their position became complicated because of the new roles assumed by the state for the control over the wartime economy and society. The numerous new responsibilities and areas of influence demanded that state officials at all echelons of the administration be entrusted with expanded powers. On the other hand, their average real income was declining ever more from its prewar level. The low-paid national bureaucracies deviated greatly from the ideal rational bureaucracy imagined by Max Weber.

According to the research of Yugoslav/Croatian economist Mijo Mirković, during the period between 1913 and 1925, the Yugoslav state employees’ earnings were reduced by more than 50 percent. To what extent did this war-related and prolonged degradation affect the “moral infrastructure” of Yugoslav state personnel? What was the level of the administrative performance and efficiency that might have been expected from low-paid personnel? This article attempts to answer these questions by examining administrative performance of Yugoslav state personnel while it

was engaged in state interventionist policies in domains of control over housing relations, over foreign trade and emigration process.

In each of these domains of public affairs the state agenda was compromised by the general system of misconduct and corruption that occurred in the state administration. Low-level corruption and abuses started to appear as state officials gained the right to make arbitrary decisions on each individual problem or application. In the field of housing policy, the requisitioning practices proved to be nothing more than a cover-up for extortion and different schemes of misuse and corruption by state officials. In domain of the trade controls, the license trade regime became notorious for the wide-spread corruption involved in its procedures and conduct. The control over emigration affairs ended up in an elaborated system of extortion of applicants.

Instead of serving and protecting the interests of citizens, the poorly paid administrative personnel in Belgrade tried to improve their own material position by abusing their powers. State competencies were not only violated but they also ended up serving the private interests of state employees. In view of this outcome, one wonders whether citizens might not have been better off if the state had not intervened in these affairs at all. Study of corruption in the Yugoslav public administration provides a good insight into the basic administrative limits of its "human infrastructure". This should be taken into account when considering (possible) outcomes and concrete results of the Yugoslav state policy in the interwar period.