

KORUPCIJA KAO POSLEDICA NEDOVRSENIH INSTITUCIONALNIH PROMENA U BANKARSTVU KRALJEVINE JUGOSLAVIJE

Apstrakt: U radu se razmatraju zakonodavni okviri rada srpskih akcionarskih banaka koji su uprkos upozorenjima stručnjaka u njihovu manjkavost, vremenom doveli do pojave ozbiljne institucionalizovane korupcije. U Kraljevini Jugoslaviji ona je već do početka 1930ih godina izazvala veliko nepoverenje u privatni bankarski sektor i delom omogućila pojavu i jačanje državnih banaka. Problem je usložnjavala i činjenica da nije bilo jedinstvenog zakona o akcionarskim bankama na teritoriji države, čime se prostor za ovaj oblik korupcije vremenom preplitao sa sve rasprostranjenijom pojavom nepotizma i patrimonijalizma. Analizom pojedinih delova zakona i predloga zakona o akcionarskim bankama, rad će pokušati da definiše izvorište ove, po ekonomiju i društvo Kraljevine Jugoslavije izuzetno razarajuće pojave.

Ključne reči: Jugoslavija, bankarstvo, akcionarsko zakonodavstvo, korupcija

UVOD

U jednoj od najvažnijih naučnih monografija koje su tokom druge decenije 21. veka objavljenene na temu korupcije kao ozbiljne pretnje prosperitetu, demokratiji i ljudskom blagostanju, pod nazivom „Making Sence of Corruption“, pokazalo se da je definisanje ovog problema dovelo do dubokog društvenog neslaganja, stvarajući vremenom višedimenzionalni koncept i povezujući srodne koncepte kao što su klijentelizam, pokroviteljstvo, patrimonijalizam, partikularizam i zarobljavanje države (Rothstein i Varraich, 2017). Ako ovu važnu i provokativnu temu stavimo u istorijski kontekst, neminovno dolazimo u situaciju da pored redefinisanja pojma korupcije kao ekonomskog problema, istovremeno identifikujemo dosadašnje praznine u istraživanjima. One se nameću činjenicom da je korupcija u okviru ekonomskog sistema došla u centar pažnje tek sredinom poslednje decenije 20. veka

kroz ozbiljnije bavljenje temama „dobre uprave“, „kvalitetne vlade“, „državnih kapaciteta“ ili „institucionalnih kvaliteta“ (Rothstein i Varraich, 2017, 5).

Mada postoji opšti društveni konsenzus da korupcija predstavlja veoma ozbiljan, ali nedovoljno vidljiv i nepotpuno istražen društveni fenomen, jedan od ključnih problema koji nastavlja da stvara sporove je sama definicija pojma korupcije. Tako, prema jednim korupcija postoji svuda gde postoji „namerno narušavanje principa nepristrasnog odlučivanja“, dok za druge ona predstavlja „neodgovarajući način korišćenja javne službe za sticanje privatne dobiti“; odnosno svaku radnju koja „potiče delimično ili potpuno iz motiva koji je društveno neprihvatljiv“; za većinu se radi o zloupotrebi javnih ovlašćenja od strane službenika zaposlenih u javnom sektoru, ali i u privatnom sektoru, izvan javnih službi ili u vezi sa njima (Pavlović at al., 2015).

U savremenoj domaćoj historiografiji se tema korupcije istraživala sporadično i uglavnom na osnovu sekundarnih izvora (Šuvaković, 2011; Miletić, 2006, Cvetković, 2006; Kulundžić, 1968). Oni su dokazivali postojanje ozbiljnih zloupotreba u politici i privredi Srbije i Jugoslavije, ali je izostanak dublje i ozbiljnije analize arhivskih izvora neminovno ovu temu ostavio na marginama naučnih istraživanja, omogućavajući višedecenijsko spekulisanje ulogom pojedinih političkih aktera u mnogobrojnim ekonomskim aferama i skandalima koji su potresali zemlju. Na međunarodnom planu ovom temom se poslednjih godina bavi grupa doktoranada sa Univerziteta u Regensburgu, okupljenih oko istoričara Klause Buchenaua, koji je i sam svojevremeno napisao par radova o korupciji u obe Jugoslavije (Buchenau, 2013, 2015).

U ovom radu će fokus biti na pojavi korupcije u bankarstvu i to kroz rad akcionarskih banaka koje su u Kraljevini Srbiji i kasnije Jugoslaviji bile najvažniji oblik u kome su postojali jugoslovenski privatni novčani zavodi i koje su predstavljale gotovo isključivo neposrednog kreditora domaće privrede. On će pokazati kako su postojeći zakoni gotovo institucionalizovali korupciju u privatnom bankarstvu ali i ukazati na zakasnele mehanizme koji su pokretani u cilju “kontrola štete”.

ZAKON O AKCIONARSKIM DRUŠTVIMA KRALJEVINE SRBIJE IZ 1896/98 KAO IZVORIŠTE KORUPCIJE

U jednom od najstarijih trgovačkih zakona ovog dela Evrope, Zakonu trgovačkom za Knjaževstvo Srbiju, već 1860. godine nalazimo jasne odredbe o osnivanju akcionarskih društava. One su bile samo zamajac za osnivanje prvih akcionarskih

banaka u Srbiji, ali zbog slabe akumulacije kapitala njihova finansijska sredstva nisu bila dovoljna da podmire narastajuće finansijske potrebe srpskih privrednika. Zbog toga je za dalji razvoj srpskog bankarstva od velike važnosti bilo osnivanje Privilegovane Narodne banke Kraljevine Srbije 1884. godine. Zahvaljujući njoj, domaći kapital se uvećao dva do tri puta, a Narodna banka je imala interesa da, zbog emisije novčanica u većoj količini od podloge, daje zajmove po jeftinijoj kamatnoj stopi (Aleksić, 2015, 91-105).

Uskoro se pokazalo da postojeće odredbe Trgovačkog zakona nisu dovoljne i da moraju biti prilagođene novom duhu vremena u kojem je došlo do masovnog osnivanja novih akcionarskih banaka. Tvorcima Zakona o akcionarskim društvima Kraljevine Srbije iz 1896. godine stajali su na stanovištu da je mladoj srpskoj državi potrebniji novi zakon umesto dopuna davno zastarelih odredbi trgovačkog zakona. Inspiraciju su tražili i našli u najboljim evropskim zakonima onog vremena, potrudivši se da ga dodatano obogate u delovima koja su za domaće prilike mogli da budu posebno problematični. Prema mišljenju jednog od najvećih stručnjaka za akciskopravo između dva svetska rata, Milorada Zebića, srpski zakon je, kada su u pitanju odredbe o sazivu, konsituisanju zborova akcionara, o njihovom kvorumu i kompetenciji, bili potpuniji i moderniji od ugarskog i austrijskog trgovačkog zakona (Zebić, 1928, 7-8). Istovremeno, određena pozajmljivanja iz francuskog zakona nisu bila dovoljno uspešna pa je tokom naredne dve godine došlo do određenih izmena ovog Zakona koja su zapravo bila ključna za stvaranje povoljnih uslova za razvoj korupcije ali i nepotizma, patrimonijalizma i klijentelizma (Aleksić, 2013, 76-95).

Naime, nakon burne i duge rasprave u Narodnoj skupštini, samo dve godine nakon donošenja, bila su ukinuta dva najspornija člana (7. i 55.). Njihovom izmenom pokazalo se koliko je bio snažan uticaj politike na ekonomski život Srbije, kao i isprepletanost političke i finasijske elite koja je kroz institucije sistema sebi obezbeđivala najpovoljniji mogući položaj.

Tako je članom 7. ovog Zakona bilo predviđeno da “u osnivačkom društvu mogu učestvovati strani državljani ali tako da ih ne može biti više od četvrtine” (Zebić, 1925, 15). Ovo je zapravo značilo da Srbija ne dozvoljava osnivanje akcionarskih društava sa većinskim stranim kapitalom na svojoj teritoriji. Tadašnji ministar narodne privrede i akademik Sima Lozanić, apelovao je pred poslanicima Narodne skupštine da se ovaj član zakona ukine objašnjavajući da predstavnici stranog kapitala neće dozvoliti da neko drugi upravlja njihovim kapitalom.

“Vi znate da ima dosta akcionarskih društava koji dolaze sa strane, donose u Srbiju strane kapitala. Strani kapitalista neće dozvoliti da neko drugi upravlja njihovim poslovima. Ta se odredba odista pokazala kao nezgodna, jer se mnoga akcionarska društva koja su imala pojedine naše privredne grane da unaprede, nisu ni konstituisala, čim je ovaj zakon stupio na snagu.” (Zebić, 1925, 22)

Međutim, ključni problem nastao je nakon što je usvojen predlog o ukidanju člana 7. Tada je odlukom Narodne skupštine ostavljena mogućnost da ministar narodne privrede (kasnije ministar trgovine i industrije) sam donosi procenu koliko među osnivačima može biti stranih državljana (Zebić, 1925, 21). Vreme je pokazalo da je upravo ova odluka otvorila vrata zloupotrebama velikih razmera.

Da je izmena ovog zakona bila put u korupciju i nepotizam ukazuje i ukidanje člana 55. koji se pokazao pogubnim za mnoga akcionarska društva. Naime, u skladu sa pozitivnim međunarodnim zakonodavstvom ovaj član Zakona o akcionarskim društvima Kraljevine Srbije zabranjivao je članovima upravnog i nadzornog odbora, kao i službenicima, da uzimaju kredit kod sopstvenog novčanog zavoda. Ukidanje ovog člana bilo je veoma opasno jer je dovelo u neravnopravan položaj male ulagače, kojima je kredit bio daleko potrebniji i koji bi do njega mnogo teže dolazili ukoliko bi bogatiji ljudi iz uprave za sebe zadržali veće iznose kredita. Međutim, radikalna većina smatrala je da su u upravama banaka “prvi ljudi po imanju i karakteru, pa kad se oni izuzmu, onda nema ko jemčiti zavodu” (Zebić, 1925, 81) zbog čega je izgledala ukidanje ovog člana. Zapravo, ovim je bila omogućena lažna uplata kapitala s obzirom da su članovi upravnog i nadzornog odbora istovremeno sa osnivanjem banke otvarali sebi i tekuće račune. Kako su mnogi u Srbiji nastojali da se domognu jeftinih kredita Narodne banke, osnivali bi društva samo sa neznatnim kapitalom čime se povećavalo opšte nepoverenje prema akcionarskim bankama.

U vremenu u kom je Srbija postala deo nove Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca ovako veliki broj propisa i naredbi a veoma malo sankcija, pokazaće svu slabost ovog zakona. Srpska ekonomsko-politička elita, suočena sa novim, velikim i dobro uređenim privrednim i finansijskim tržištem, hvatala je korak sporo i gotovo nevoljno. Ograničavajući svoje poslove uglavnom na teritoriju nekadašnje Kraljevine Srbije, nije pravovremeno odgovorila na izazove novog vremena, zbog čega je sve više u ostvarivanju svojih ciljeva pribegavala korupciji i nepotizmu ukorenjenim upravo u Zakonu o akcionarskim društvima.

USAGLAŠAVANJE AKCIONARSKOG ZAKONODAVSTVA U KJ

Nakon osnivanja nove države, zbog velikih političkih previranja koja su sužavala prostor za postojaniji ekonomski razvoj, na nekadašnjim teritorijama Austro-Ugarske Monarhije nastavili su da važe njeni trgovački zakoni u okviru kojih su postojale zakonske odredbe o akcionarskim društvima. Tako je na teritoriji Slovenije i Dalmacije važio austrijski trgovački zakon iz 1863., a na teritoriji Hrvatske i Vojvodine ugarski zakon iz 1875. godine, koji je sa manjim modifikacijama važio i u Bosni i Hercegovini od 1883. godine. Srpski zakon o akcionarskim društvima proširen je 1922. godine na Crnu Goru (Kohn, 1937, 12; Aleksić, 2013, 76-95). Međutim ni na ovim teritorijama zakoni nisu funkcionisali besprekorno. Naime, odmah nakon završetka rata u Hrvatskoj i Vojvodini pojavio se ogroman broj stranih društava koji su svoje poslove organizovali kroz osnivanje malih domaćih akcionarska društva uz minimalni osnivački kapital od samo 25 ili 30 hiljada dinara. Radilo se zapravo o kamufliranim stranim ekspoziturama koje su, baveći se isključivo prodajom strane robe ugrožavale rad mnogih domaćih i uglednih preduzeća. S toga je već novembra 1919. godine Ministarski savet Kraljevine SHS doneo odluku da sva akcionarska društva koja se osnivaju ili svoju delatnost proširuju na celu teritoriju države, moraju imati odobrenje Ministarstva trgovine i industrije.¹ Ovaj sistem prethodnog odobrenja bio je prvi uspešni poduhvat u izjednačavanju državnog zakonodavstva o akcionarskim društvima. Ipak, sledeće planirane etepe ovog velikog i važnog procesa neće biti sprovedene ni lako ni brzo (Aleksić, 2015, 91-105).

Tako je u odredbama o akcionarskim društvima svih prečanskih trgovačkih zakona stajalo da svaka akcija daje pravo na jedan glas i da ne postoje ograničenja u broju glasova. U Srbiji i Crnoj Gori, prema članu 65. i 66. Zakona o akcionarskim društvima tri akcije su davale jedan glas, s tim što ni jedan akcionar nije mogao imati više od deset glasova, bez obzira na broj akcija (Zebić, 1925, 43-44). Posmatrane u duhu vremena kada je ovaj zakon nastao, odredbe su imale svoju važnu ekonomsku i političku svrhu. Na ovaj način su se pre svega štitili interesi malih akcionara, jer su odredbe onemogućavale da se akcionarsko društvo svede na puku formalnost u kojoj će dominirati interesi velikih akcionara; takođe, društva su bila prinuđena da imaju veći broj akcionara čija je kontrolna funkcija u tom smislu bila mnogo ozbiljnija, pa su samim tim i podaci o poslovanju bili transparentniji. Ali, veliki akcionari su još u vreme Kraljevine Srbije bili „stalno prinuđeni da udešavaju raspored svojih akcija uvođenjem na zbor fiktivnih akcionara, da bi svome učešću u društvenoj glav-

¹ Službene novine Kraljevine SHS, br. 161, 13. 12. 1919.

nici pribavili odgovarajući uticaj“.² Na ovaj način je vršeno javno falsifikovanje volje akcionara iako je prema Zakonu o akcionarskim društvima, članom 65. bilo propisano da ukoliko se ustanove ovakve nepravilnosti, može biti poništen rad zbora akcionara, oštećeni akcionari mogu podneti krivičnu tužbu za naknadu štete a članovi upravnog odbora, koji svesno omogućće ovakvu vrstu falsifikata, mogu biti kažnjeni zatvorskim kaznama u trajanju do 5 godina (Zebić, 1925, 95-96). Ovo se opet, nikada nije dogodilo. Ugledni međuratni ekonomski časopis *Narodno blagostanje* pisao je da se „u nas to primalo kao nešto po sebi razumljivo, toliko je život bio razlomio ovaj nerazuman propis i načinio ga zastarelim i nemogućim i smetnjom za razvitak. Ali i to je imalo svojih nezgoda i često udaljavalo skrupulozne ljude od akcionarskih društava“.

Zanimljivo je da su članovi 65. i 66. Zakona istovremeno bili veoma problematični i za ulazak stranog kapitala u srpska akcionarska društva. Strani predstavnici nisu ni mogli a ni želeli da se bave nameštanjima da ne bi bili nadglasani od strane neznatne manjine. Zbog toga su oni tražili da poseduju većinski paket akcija jednog akcionarskog društva i u suprotnom nisu u njemu želeli da učestvuju, čime je bila onemogućena saradnja stranog kapitala sa domaćim. Problem je postao još očigledniji sa osnivanjem nove države u kojoj su sve češće strani investitori, u želji da izbegnu ovakve zakonske regulative, umesto u Beogradu, svoja akcionarska društva osnivali u Zagrebu. Nakon višegodišnjih apela pojedinih nezavisnih srpskih ekonomista i privrednika, konačno je došlo do izmena pomenutih odredaba Zakona o akcionarskim društvima, i to tek 1930. godine. Tada su donete dve krupne i važne novine, od kojih je prva bila da svaki akcionar ima prava i uticaj na tok, rad i život akcionarskog društva srazmerno svom učešću u akcionarskoj glavnici, dok je druga bila da svaki akcionar može na zboru akcionara zastupati više akcionara. Takođe, ovim je preduzet još jedan važan korak ka izjednačavanju zakonodavstva o akcionarskim društvima u Kraljevini Jugoslaviji i istovremenom suzbijanju neformalnih a ustaljenih oblika ponašanja u radu banaka, dok je problem nepotizma i dalje istrajavao (Aleksić, 2014, 159-175).

Za ozbiljnije suzbijanje korupcije u bankama bilo je takođe potrebno izmeniti odredbe Zakona o akcionarskim društvima iz 1896. sa izmenama iz 1898. godine koje su se odnosile na kontrolu rada novčanih zavoda. Naime, organizacija akcionarskih društava je bila takva da pojedini akcionari nisu imali pravne a svi zajedno ni faktičke mogućnosti da kontrolišu rad uprave. Oni su morali da se oslone na nadzorni odbor čije članove su, suprotno praksi u razvijenim zapadnim zemljama,

2 *Narodno blagostanje*, br. 6, 1930.

birali članovi uprave. Umesto da kontrolnu funkciju vrše najstručniji ljudi sa najviše poslovnog iskustva, u srpskim bankama su u ove odbore dolazili oni koji su bili „suviše mladi i suviše slabi“ da bi se našli u upravnom odboru:

„Često nađemo u upravi oca ili strica a u nadzornom odboru sina ili nećaka. Naročito kod akcionarskih banaka, vidimo u upravi redovno direktore a u nadzornim odborima potčinjene im činovnike koji treba da vrše nadzor nad svojim šefovima. Ovaj paradoks postao je pravilo kod kojeg radi njegove pravilnosti više ne osećamo njegovu paradoksalnost. Za paradoks će se napokon smatrati zahtev da se izmeni ova čudnovata, nerazumljiva praksa.“ (Hacin, 1929, 51-53).

Ona je, ipak, nakon punih trideset godina od donošenja Zakona o akcionarskim društvima Kraljevine Srbije izmenjena. Novi Trgovački zakon Kraljevine Jugoslavije iz 1937. godine, pored toga što je na čitavoj teritoriji države dozvolio osnivanje akcionarskih društava sa ograničenom odgovornošću, jasno je precizirao dužnosti i obaveze nadzornog odbora kao kontrolnog organa, a uvedene su i institucije poverenika i spoljašnjeg nadzora društva (Tauber, 1933, 627-629; Mirković, 1940, 52). Za mnoge srpske banke Trgovački zakon došao je suviše kasno, o čemu govori i veliki broj bankrotstava i prinudnih likvidacija, naročito u periodu od 1931. do 1936. godine. Novi svetski rat, koji je na naše prostore stigao četiri godine kasnije, nije ostavio dovoljno vremena da ovaj zakon zaživi u punoj meri da bi zaista mogao da pokaže svu svoju efikasnost.

PROPALI PREDLOG ZAKONA O BANKAMA KJ

U Kraljevini Jugoslaviji je svakako bilo i onih ekonomskih stručnjaka koji su verovali u srpski preduzetnički potencijal i nisu se libili da javno ukažu na određene ekonomske manjkavosti. Pojedini međuratni ekonomisti su tako otvoreno ukazivali na rastuću korupciju i pojavu bankokratije u jugoslovenskom društvu. Poznati ekonomista Nikola Stanarević je u uglednom zagrebačkom časopisu *Bankarstvo*, pisao tokom 1924. godine da je uticaj banaka i bankara na politiku, odnosno zavisnost političara od plutokratije toliki, da se to deset godina ranije nije moglo ni da zamisli, te da banke u Zagrebu finansiraju dnevne listove dok aktivni i bivši ministri, javno učestvuju u osnivanju i upravi akcionarskih društava, iako postoje „čak i pisani zakoni koji to zabranjuju“. Prema njegovom tvrđenju bilo je ministara koji su imali neposrednih veza, kao članovi upravnih odbora u desetak novčanih zavoda i velikih akcionarskih preduzeća:

„U poslednje vreme nema ni jednog velikog posla da u nj nije umešan kakav ista-

knuti političar, narodni poslanik ili visoki državni činovnik. Šumska i rudarska preduzeća uzimaju gospodu iz te struke, druga se obraćaju na uticajne ljude iz Uprave Fondova, Državnih Monopola itd. Čak i u Upravi Narodne banke, dolaze, izgleda mi, po onom famoznom ključu koji je nekada utvrđen između radikala i demokrata za broj mesta u kabinetu i policijskih činovnika“ (Stanarević, 1924, 398).

Da bi se ovako štetnim pojavama u ekonomiji i politici države stalo na put, predlagani su različiti načini za njihovo suzbijanje i nudila rešenja koja su vremenom nalazila svoj put do primene, kroz nove zakonodavne okvire. Jedan od takvih pokušaja bio je i predlog zakona o bankama koji se pojavio u predvečerje velike bankarske krize, koja se iz centralne Evrope tokom 1931. godine prelila i na Jugoslaviju. U moru iznenadnih bankrotstava i moratorijuma na otplatu dugova, grupa ekonomista okupljenih u savetodavni odbor pri Ministarstvu trgovine i industrije, izašla je iste godine sa predlogom zakona o akcionarskim bankama na celokupnoj teritoriji KJ.³

276

Zapravo, pre nego što je predlog ovog zakona ugledao svetlost dana, procurela je vest da se na njemu radi bez znanja i konsultacija sa većinom saveza i udruženja banaka, kojih je u Kraljevini Jugoslaviji bilo na desetine, pa čak i bez konsultacija sa Narodnom bankom KJ. Nakon više oštih apela upućenih na adresu ministra trgovine i industrije, predlog zakona poslat je svim zainteresovanim stranama na razmatranje.

Savez novčanih i osiguravajućih zavoda u Zagrebu, inače jedan od najjačih udruženja privatnih banaka u državi, snažno se usprotivio donošenju Zakona o bankama, smatrajući da je pre svega neophodno unificiranje trgovačkih i zakona o akcionarskim društvima na celoj teritoriji Kraljevine. Takođe je smatrao da takav zakon treba da se odnosi na sve novčane i kreditne ustanove a ne samo na akcionarske novčane zavode. Jedna od najvećih primedbi odnosila se na koncesioni sistem osnivanja banaka:

„U zemljama koncesionog sistema pokazalo se da je presuđivanje državne vlasti o svrsishodnosti osnutka novčanih zavoda ili akcionarskih društava kao i državni nadzor nad njihovim radom manjkav, birokratski a često i policajni. Slomovi su se i dalje događali uza svu državnu kontrolu, čime je bio prestiž države teško pogođen, kako na primjer iz povjesti srpskog akcionarskog prava pokazuju.“⁴

3 Dokumetacija koja je korićena u ovom radu a odnosi se na donošenje zakona o bankama u Kraljevini Jugoslaviji, nalazi se u arhivskom fondu Ministarstva trgovine i industrije KJ u Arhivu Jugoslavije (AJ-65-1073-2019).

4 Kopija dopisa Saveza novčanih i osiguravajućih zavoda u Zagrebu ministru trgovine i industrije, 1932. AJ-65-1073-2019.

Zbog toga Savez predlaže uvođenje tzv. normativnog sistema kod osnivanja akcionarskih banaka, smatrajući da ovakav sistem omogućava jednakost za sve, objektivnost i zakonitost, dok bi se umesto nadzora države uveo nadzor drugih ustanova. U ovom smislu oni vide Narodnu banku KJ, koja je zbog prirode posla, odnosno što uspešnijeg vođenja kreditne politike, dobro upoznata sa radom kreditnih institucija, a poseduje i dovoljan broj stručno osposobljenog kadra. Istog mišljenja bilo je Društvo bančinih zavodov Dravske banovine čije su primedbe na ovaj zakon bile gotovo identične primedbama Saveza u Zagrebu. Prema njihovoj proceni, usvajanje predloženog zakona o bankama mogao bi da dovede do velikih poremećaja „ravnoteže u novčarstvu i narodnoj privredi“. Ovo se pre svega odnosilo na onaj deo zakona koji govori o izuzetno visokom iznosu početnog kapitala (akcionarske glavnice) za osnivanje banaka. Slovenci su u ovom članu zakona videli skrivenu odluku o prisilnim fuzijama većeg broja lokalnih novčanih zavoda, za koje su smatrali da u jednoj pretežno agrarnoj državi imaju svoj *raison d'être*, a čijim gašenjem bi nesato važan izvor kapitala neophodan za privredni razvoj zemlje. Ograničenje plasmana vlastitih sredstava banke u nekretnine i istovremeno podsticanje da se minimum 50% istih sredstava banke ulažu u hartije od vrednosti, smatralo se nemogućim „ako iz iskustva znamo da je plasman novca u nekretnine, naročito u većim gradovima, često i sigurniji i likvidniji nego plasman novca u druge vrednote i imovinu, ne izuzev ni državne papire.“⁵

Možda je najjači argument zbog kojeg predložen zakon nikada nije donet navela Organizacija novčanih zavoda za Bosnu i Hercegovinu iz Sarajeva, koja je u svojim primedbama konstatovala da od 55 akcionarskih banaka na njenom području, samo tri najveće ispunjavaju uslove za nastavak rada ukoliko ovaj zakon bude izglasan. Takođe je naglašeno da struktura novčanih zavoda u Kraljevini zapravo odgovara opštoj privrednoj strukturi zemlje. „U siromašnim krajevima preteže tip malih i najmanjih novčanih zavoda, koji odgovaraju mogućnostima i potrebama sitnog svijeta, potrebama, za koje veliki kapital nema ni interesa ni razumevanja“.⁶

Čak je i Narodna banka u svom dopisu Ministarstvu trgovine i industrije smatrala da treba razmotriti „celishodnost momenta u kojem bi se imao promulgovati taj zakon“. Zanimljivo je da se na osnovu njenih komentara vidi da niko iz Narodne banke nije bio pozvan da učestvuje u izradi predloga ovog zakona, pa se zbog toga na jednom mestu konstatuje da bi predloženi zakon trebalo da pruži „osećaj sigurnosti“

5 Dopis Društva bančinih zavodov u Dravski banovini, 26.12.1932. (AJ-65-1073-2019).

6 Dopis Organizacije novčanih zavoda za Bosnu i Hercegovinu iz Sarajeva, bez datuma, (AJ-65-1073-2019).

onima koji svoju imovinu poveravaju bankama. Potpuno su se složili sa mišljenjem hrvatskih i slovenačkih bankara da su ministru trgovine i industrije date ogromne ingerencije pri regulisanju rada banaka i da ukoliko se ovaj predlog ugleda na zakon o bankama SAD, oni podsećaju da je upravo pod tom vrstom regulacije bilo i najvećeg broja bankrotstava banaka. Takođe, kao osnovni propust u ovom projektu zakona vide nepostojanje podele banaka na depozitne, poslovne i hipotekarne. Zanimljivo je da se članom 5. predloženog zakona podrazumevalo da davanje mišljenja o moralnim osobinama i poslovnim sposobnostima osnivača banaka bude dužnost Nrodne banke. Kako je i sama bila akcionarska banka smatrala je da bi ovakva odgovornost bila neadekvatna, nudeći svoje usluge jedino prilikom procene celishodnosti osnivanja novčanog zavoda u određenom mestu i određenom vremenu.⁷

Za temu suzbijanja korupcije u bankama možda je najznačajniji bio član 17. predloženog zakona. Na njega se u svojim komentarima osvrću svi savezi i udruženja, sugerišući da se on mora dopuniti zabranom bankama da zaključuju poslove uz učestvovanje u dobiti svojih članova upravnog ili nadzornog odbora ili svojih činovnika.

Udruženje vojvođanskih banaka Bačke i Baranje ističe da je član 17. preuzet iz češkog zakona o novčanim zavodima i posebno se obrušavaju na onaj deo člana u kojem je bankama zabranjeno da „zaključuju poslove“ sa članovima nadzornog odbora i „njihovim svojacima“ smatrajući da nije u duhu vremena: „Mi si nemožemo praktično ni zamisliti mogućnost, da bi se član nadzornog odbora nekog novčanog zavoda odnosno njegovi svojaci, umesto da održi poslovnu vezu sa onim novčanim zavodom u kojemu je zainteresovan, morao obratiti u svojim novčanim poslovima na jedan njemu posve nepoznat strani zavod“. Zato Udruženje predlaže da se u ovaj član doda da je novčanim zavodima „bezizuzetno zabranjeno zaključivati bilo kakve poslove uz učestvovanje u dobiti svojih članova upravnog i nadzornog odbora ili svojih činovnika“. Takođe su se založili da umesto državne kontrole nad bankama bude osnovan ili Savez za novčane zavode po ugledu na Mađarsku, ili Narodna banka po ugledu na Španiju odnosno revizione zadruga po ugledu na Čehoslovačku. Kada je u pitanju kaucija koju bi trebalo da polože članovi upravnog odbora (član 38.) u minimalnom iznosu od 100 hiljada i maksimalnom od 500 hiljada dinara, smatrali su da je za jugoslovenske prilike to izuzetno velika suma, i da zato u celosti treba brisati ovaj član, posebno što bi trebalo da se „najsposobniji elementi delegiraju u upravu novčanih ustanova, jer se sposobnost ne može zameniti novcem“. Takođe, smatrali su sasvim opravdanim član 43. prema kojem direktori i činovnici banaka ne bi smeli za svoj račun da se bave trgovačkim poslovima, niti da budu javni ortaci

7 Dopis Narodne banke Ministarstvu trgovine i industrije, 4.1.1932., (AJ-65-1073-2019).

kod drugih akcionarskih društava. Međutim, kategorički su se usprotivili predlogu da istovremeno oni ne mogu biti članovi upravnih i nadzornih odbora drugih akcionarskih društava, smatrajući da se to vrlo često pokazalo dobrim za samu banku. I oni su smatrali da autori zakona nemaju mnogo kontakta sa realnošću posebno kada su u pitanju zahtevi za povećanjem akcionarske glavnice. Konačno, smatrali su da je predlog zakona usmeren na to da „zatre banke malog i srednjeg obima“ za koje je postojalo uverenje da predstavljaju najzdraviji deo domaćeg bankarstva.⁸

Nakon pune dve godine bezuspešnih pregovora, u januaru 1934. godine Udruženje banaka iz Beograda svoje komentare na predlog zakona daje na uvid i mišljenje stručnjaku za trgovačko, menično i založno pravo, profesoru Milanu Škerlju sa Univerziteta u Ljubljani.⁹ On sa velikom stručnošću analizira paragrafe koji se odnose na članstvo i njihovu ulogu u radu banke i principijelno se takođe slaže sa svim gore već navedenim primedbama. Međutim, ono čemu je Škerlj posvetio najveću pažnju bili su članovi 55. do 60., koji su se odnosili na krivičnu i disciplinsku odgovornost rukovodstva banke. Kako se predlog zakona uglavnom pozivao na već postojeće odredbe krivičnog zakona, on upozorava da oni nikako nisu dovoljni, jer se na osnovu njih priprema prevare nije smatrala konkretnim pokušajem prevare, kao i da se falsifikovanje ili izostanak izrade bilansa smatrao krivičnim delom tek kada bi banka već pala pod stečaj. Takođe, krivični zakon u članu 369. izričito je naglašavao da će ovo krivično delo biti primenjivo samo u posebnim okolnostima ako je počinjeno protiv „izvesnog“ lica; sva ova dela, izuzev „nehatnog“ bankrotstva, bila su kažnjiva samo ako su učinjena sa umišljajem, dok se nemarnost odnosno nehat nisu kažnjavala, što se u poslovanju jugoslovenskih banaka već tada pokazalo kao pogubno. Škerlj takođe raspravlja i o nadležnosti za kažnjavanje i smatra da su pravosudni organi godinama unazad trpeli velike kritike jer su propustili „strogo i bezobzirno gonjenje zloupotreba“ koje su činile pojedine banke. Zbog toga predlaže da za teža krivična dela učinjena umišljajem budu nadležni krivični sudovi koji moraju odrediti stroge zatvorske i novčane kazne, a u pojedinim slučajevima „gubitak časnih prava“, dok bi ponovljeno krivično delo podrazumevalo oduzimanje prava bavljenja bankarskim poslovima i to u prvom prestupu na tri godine, a u drugom, doživotno. On ističe da se od krivične odgovornosti nikako ne smeju amnestirati osnivači već da i oni moraju snositi jednaku odgovornost kao i članovi direkcije. Svi ostali prestupi i naročito povrede propisa nastali iz nehata ili kao posledica nemara, spadali bi u domen disciplinske krivice i dobrim delom bi se novčano kažnjavali. Zanimljivo je

8 Dopis Udruženja vojvođanskih banaka Bačke i Baranje Ministarstvu trgovine i industrije KJ, 26.11. 1932. (AJ-65-1073-2019)

9 Više o dr Milanu Škerlju vidi: <https://www.sazu.si/clani/milan-skerlj>

da tek iz ovog predloga zakona saznajemo da do 1934. godine nije postojala krivična odgovornost predstavnika stranih banaka za neovlašćeni prenos kapitala iz zemlje.¹⁰

Predlog zakona o bankama Kraljevine Jugoslavije nikada nije donet. Veliki broj dopisa, komentara i žalbi na ovaj predlog koji se nalaze u arhivi Ministarstva trgovine i industrije ukazuje na to da je postojao izvestan otpor unifikaciji postojećih zakona, iako je deklarativno postojao konsenzus da je potrebno da država jačom kontrolom uspostavi red i konačno suzbije korupciju i nepotizam u privatnom bankarskom sektoru.

ZAKLJUČAK

Dosadašnja istraživanja pokazala su da su mnoga “pravila igre” koja su strukturala politički i ekonomski život srpskog a kasnije i jugoslovenskog društva vremenom postala zapravo neformalna i da su bila utkana u sistem i primenjivana izvan zvanično odobrenih kanala, a koja su opet mogla da budu čak i striktna ali nepisana pravila kojih se određena grupa ljudi na položaju čvrsto držala. Zbog toga se na ovaj način u bankarstvu Kraljevine Srbije veoma rano razvio klijentelizam i korupcija koji su koegzistirali uz demokratske, tržišne i državne institucije slabeći ih kontinuirano, da bi ih u Kraljevini Jugoslaviji ozbiljno vremenom razorile. To je svakako jedan od razloga zašto se kod dela jugoslovenskog društva rano razvila ideja da je samo kompletnom promenom ekonomskog sistema moguće ovu, gotovo “endemsku” pojavu, u potpunosti suzbiti.

10 Komentari na nacrt zakona o bankama dr Milana Škrelje, 31.1.1934. (AJ-65-1073-2019).

IZVORI I LITERATURA

- » Arhiv Jugoslavije (AJ): Ministarstvo trgovine i industrije KJ (65).
- » Aleksić, V. (2013). Zakonodavni okvir rada srpskih akcionarskih banaka druge polovine XIX i prve polovine XX veka/Legislative Frameworks Regulating the Operations of Serbian Shareholding Banks in the second half of the 19th and the first half of the 20th Century. *Bankarstvo*, 42(6), 76-95.
- » Aleksić, V. (2014). Uloga i značaj stranog kapitala u industrijalizaciji predratne Srbije. *Deindustrijalizacija u Srbiji: mogućnost revitalizacije industrijskog sektora*, ured. Božo Drašković, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 159-175.
- » Aleksić, V. (2015). Strukturne promene u privatnom bankarskom sektoru Srbije: istorijske opomene i preporuke. *Strukturne promene u Srbiji: dosadašnji rezultati i perspektive*, ured. Ivan Stošić, Institut ekonomskih nauka, 91-105.
- » Buchenau, K. (2013). Korruptionimersten Jugoslawien (1918-1941). Eine Skizze zu Diskurs und Praxis, *Südost-Forschungen*, Regensburg, 72, 98-132.
- » Buchenau, K. (2015). Der dritte Weg ins Zwielicht? Korruption in Tito-Jugoslawien. *Südosteuropäische Hefte* 1, 23-45.
- » Cvetković, V. (2006). Afera "Batinjol" u Skupštini Kraljevine Jugoslavije, Bulatović, Korać (urd.), *Korupcija i razvoj moderne srpske države*, Institut za filozofiju i društvenu teoriju, Beograd, 129-136.
- » Hacin, J. (1929). Nadzorni odbori akcionarskog društva u teoriji i praksi. *Narodno blagostanje*, 4, 2.III 1929, 51-53.
- » Kohn, F. (1937). *Trgovački i pravni leksikon*, Osijek: Tisak građanske tiskare, 1-1085.
- » Kulundžić, Z. (1968). *Politika i korupcija u Kraljevini Jugoslaviji*. Stvarnost, Zagreb, 1-755.
- » Miletić, A. (2006). Zloupotreba budžeta u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca, Bulatović, Korać (urd.), *Korupcija i razvoj moderne srpske države*, Institut za filozofiju i društvenu teoriju, Beograd, 101-108.
- » Mirković, Đ. (1940). *Pravna priroda pravila trgovačkih društava (s posebnim osvrtom na akcionarska društva s.o.o)*, Beograd, 1-212.

- » Pavlović, Z., Đukić, S., & Đorđević, D. (2015). Empirical analysis of the corruption phenomenon in Serbia and the corruption in the economy. *Vojno delo*, 67(4), 274-292.
- » Rothstein B., & Varraich A. (2017). *Making Sence of Coruption*, Cambridge University Press, 1-167.
- » Stanarević, N. (1924). Bankarska hronika. *Bankarstvo*, 8, 398.
- » Tauber, L. (1933). Kontrola kod akcionarskih fruštava (po nacrtu trgovačkog zakonika). *Narodno blagostanje*, 40, 627-629.
- » Zebić, M. (1928). *Akcijsko pravo Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Komentar zakona, Beograd, 1-354.
- » Zebić, M. (1925). *Zakoni i raspisi o akcionarskim društvima s uputstvima i objašnjenjima: Trgovački i mjenbeni zakon o društvu dioničarskom i Trgovački zakon za Bosnu i Hercegovinu*, Beograd, 1-205.

Neautorizovana izdanja:

- » *Narodno blagostanje*, Zakon o izmeni zakona o akcionarskim društvima od 10. decebra 1896, br. 6, Beograd, 08. 02. 1929.
- » *Službene novine Kraljevine SHS*, br. 161, 13. 12. 1919.