

*Dr Gordana Drakić, asistent
Pravnog fakulteta u Novom Sadu*

O STAVU RADIKALNE STRANKE U KRALJEVINI SRBA, HRVATA I SLOVENACA PREMA AGRARNOJ REFORMI*

Sažetak: *Sprovođenje agrarne reforme u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca predstavljalo je jedno od najvažnijih pitanja u državi. Agrarna reforma je predstavljala kompleksnu državnu meru koja je imala ekonomski, socijalni i politički aspekt. Sve građanske političke partije su se, iz razloga političke prirode, izjasnile za rešenje agrarnog problema u vidu sprovođenja agrarne reforme. Političke stranke su vodeći računa o brojnosti agrarnih interesenata i činjenici da su seljaci predstavljali većinu biračkog tela formulisale svoje stavove prema agrarnoj reformi. Narodna radikalna stranka je bila jedna od najuticajnijih i po članstvu najbrojnijih u političkom životu zajedničke države Srba, Hrvata i Slovenaca. Izlaganjem konkretnih poteza radikalskih ministara na rešavanju agrarnog problema, u radu je prikazan odnos Radikalne stranke u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca prema agrarnoj reformi.*

Ključne reči: *agrarna reforma, Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca, Radikalna stranka, Ministarstvo za agrarnu reformu, zakon o uređenju agrarnih odnosa.*

Stvaranjem Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1. decembra 1918. godine, nastale su nove istorijske okolnosti u privrednom, socijalnom i političkom razvitku svih jugoslovenskih naroda. Osnovna karakteristika

* Rad je nastao kao rezultat učestvovanja i rada na projektu „Pravo Srbije u evropskoj perspektivi“ br.149042 koji finansira Ministarstvo za nauku i tehnološki razvoj Republike Srbije.

političkog života u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca bila je mnogobrojnost političkih stranaka. Mnoštvo političkih partija na političkoj sceni odražavalo je „raznolikost i nerazvijenost socijalne strukture, raznorodnost nacionalnog i verskog sastava, različite stepene ekonomske moći, znatne kulturne razlike, drukčija iskustva u samostalnom državnom životu i političkim borbama u 19. i 20. veku“.¹

Ubrzo nakon formiranja zajedničke države Srba, Hrvata i Slovenaca konstituisan je građanski političko-partijski pluralizam, jer su pored stranaka koje su egzistirale i pre 1918. godine stvorene i nove političke partije. „Na izborima poslanika za Ustavotvornu skupštinu učestvovala su dvadeset tri, na izbore 1923. godine izašle su 33 stranke, a na opštim izborima 1925. godine je učestvovalo čak 45 stranaka“.² Samo manji broj političkih partija bio je organizovan i delovao na čitavom državnom području. Većina njih imala je regionalni karakter, što je bila još jedna osobenost političkog života u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca.

Postojala su dva osnovna kriterijuma za političku diferencijaciju stranaka u međuratnoj jugoslovenskoj državi i to: s obzirom na socijalno i s obzirom na nacionalno pitanje. Tako su se političke partije, prema prvom kriterijumu, razvrstavale uglavnom na osnovu klasnog interesa svojih pripadnika na socijalističke i buržoaske. Socijalističke stranke težile su smeni kapitalističkog sistema i izgradnji socijalističkog poretka, dok su buržoaske stranke bile jedinstvene u uverenju da treba očuvati postojeći kapitalistički društveno-ekonomski poredak.³

Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca bila je izrazito agrarna zemlja, u kojoj je postojala očigledna nejednakost u stepenu privrednog razvitka pojedinih delova države. Stoga su državne vlasti imale zadatak da preduzmu neophodne mere za brzo usaglašavanje i otklanjanje postojećih razlika, jer su one predstavljale objektivne prepreke njihovom ekonomskom zbližavanju. Uređenje odnosa u oblasti agrara svrstano je u red najvažnijih državnih pitanja koja je trebalo rešiti.

Neposredno nakon stvaranja zajedničke države Srba, Hrvata i Slovenaca, državne vlasti su počele sa pripremanjem za sprovođenje agrarne reforme, koja je kao kompleksna državna mera trebalo da obezbedi rešenje agrarnog problema. *Manifest Regenta Aleksandra narodu* objavljen 6. januara 1919. godine umnogome je uticao na smirivanje situacije na selu, koju je, prema mišljenju mnogih savremenika, karakterisalo revolucionar-

¹ B. Petranović, *Istorija Jugoslavije 1918-1988 I*, Beograd 1988, 137.

² L.J. Krkljuš, *Pravna istorija srpskog naroda*, Novi Sad 2002, 500.

³ F. Čulinović, *Jugoslavija između dva rata I*, Zagreb 1961, 259.

no raspoloženje.⁴ U Manifestu je proglašeno ukidanje feudalnih odnosa i velikih zemljišnih poseda. Proklamovan je princip, po kome zemljište treba da pripada onome ko ga obrađuje. Zemljoposedicima je obećana pravična naknada za zemljište koje će im biti oduzeto u postupku sprovođenja agrarne reforme, a seljaci su pozvani da mirno sačekaju dok im država zakonskim putem ne dodeli zemlju.

Nakon regentovog Manifesta, usledilo je, krajem februara 1919. godine, donošenje *Prethodnih odredaba za pripremu agrarne reforme*.⁵ Ovim pravnim propisom, koji je imao izuzetan značaj u procesu sprovođenja agrarne reforme, bili su ukinuti kmetski odnosi u Bosni i Hercegovini i u novim krajevima Srbije i Crne Gore. U skladu s tim, kmetovi i čivčije proglašeni su za slobodne vlasnike zemljišta koja su do tada držali na osnovu kmetskog odnosa, dok je vlasnicima bila obećana odšteta. Ukinuti su, takođe, i kolonatski i kmetstvu slični odnosi u Dalmaciji, Istri i drugim oblastima Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca.

Prethodnim odredbama bila je, dalje, proglašena eksproprijacija svih velikih poseda na teritoriji Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca. Iz njihove površine je, u toku sprovođenja agrarne reforme, trebalo dodeliti zemljište onim državljanima koji su se bavili zemljoradnjom, a zemlje nisu imali ili je nisu imali dovoljno. Propisano je da će prvenstvo prilikom raspodele zemljišta imati invalidi, udovice i siročad ratnika, vojnici i dobrovoljci koji su se borili za oslobođenje i ujedinjenje Srba, Hrvata i Slovenaca. Definisan je i pojam velikog poseda, te su kao takvi proglašeni: svi posedi koji su imali površinu između 100 i 500 katastarskih jutara obradivog zemljišta prema posedovnim i ekonomskim prilikama određenog kraja, posedi iste površine koji su izdati u zakup ili koji su delimično, odnosno koji nisu uopšte obrađeni i sva fideikomisna dobra.

Donošenjem *Prethodnih odredaba za pripremu agrarne reforme* otpočeo je dug i komplikovan proces sprovođenja agrarne reforme i uređenja agrarnih odnosa u međuratnoj jugoslovenskoj državi, koji je trajao koliko i ona sama.

Kako je velika većina stanovništva u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca živela od poljoprivrede zasnovane na različitim vlasničkim i proizvodnim odnosima, posebno mesto u ekonomsko-socijalnoj strukturi društva imao je agrarni kompleks.

⁴ F. Šišić, *Dokumenti o postanku Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1914.-1919*, Zagreb 1920, 299.

⁵ *Prethodne odredbe za pripremu agrarne reforme u zbirci Agrarna reforma uredbe, naredbe i raspisi izdanje Ministarstva za agrarnu reformu Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca u Beogradu, Zagreb 1920, 12-17.*

U severnim krajevima države, odnosno na području Slovenije, Hrvatske, Slavonije i Vojvodine, postojali su veliki posedi kapitalističkog tipa. Njihovom podelom u okviru sprovođenja agrarne reforme, trebalo je stvoriti nova seljačka poljoprivredna imanja. U Bosni i Hercegovini, Makedoniji, Kosovu i Metohiji, Crnoj Gori i Dalmaciji glavno pitanje bilo je ukidanje preostalih zastarelih feudalnih odnosa i prenošenje prava svojine na one koji su zemlju obrađivali.⁶ Agrarno pitanje predstavljalo je faktički izuzetno značajan društveni i ekonomski problem čije rešavanje je moralo biti sastavni deo i jedan od najvažnijih zadataka državne politike. Političke stranke u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca iznele su, stoga, u svojim programima stavove o agrarnom problemu i načinu njegovog rešavanja.

Sve građanske političke partije su se „iz razloga izrazito političke prirode (odnosno radi pridobijanja seljaštva) izjasnile za rešenje agrarnog problema u vidu sprovođenja agrarne reforme, inaugurisane Prethodnim odredbama, 25. februara 1919. godine. Prema tome, to je bilo opšte izjašnjavanje za preraspodelu zemljišnog fonda u Jugoslaviji u korist bezemljaškog i siromašnog seljaštva“.⁷

Bezemljaši i siromašni seljaci – agrarni interesenti predstavljali su, s obzirom na svoju brojnost, potencijalno veliku političku snagu. To se najbolje moglo videti neposredno nakon ujedinjenja kada je jedan deo seljaštva počeo samovlasno da zauzima zemljište velikih poseda i kada je situacija na selu u više navrata, od strane državne vlasti, ocenjena kao revolucionarna i preteća za ustrojstvo tek stvorene države.

Koliki značaj je imala agrarna reforma u političkom životu Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca ilustruje i komentar ministra za socijalnu politiku u prvoj vladi zajedničke države koji je u svojoj nadležnosti imao i poslove agrarne reforme: „Nije istina, kao što se obično nastoji prikazati, da je rascep na dve po prilici jednake polovine u Narodnom Predstavništvu prouzročen pitanjem centralističkog ili federalističkog uređenja države. Mi vidimo da zajedno sede federalisti i centralisti npr. u reakcionarnom bloku u tzv. parlamentarnoj zajednici. *Ali ni u jednoj parlamentarnoj grupi ne sede zajedno pristaše i protivnici*

⁶ O oblicima zemljišnog vlasništva u toku XIX i u prvoj polovini XX veka, na područjima koja su ušla u sastav međuratne jugoslovenske države videti: M. Mirković, *Ekonomska historija Jugoslavije*, Zagreb 1968, 193-213.

⁷ N. Gaćeša, *Agrarni programi građanskih političkih partija u Jugoslaviji između dva svetska rata*, u zbirci radova istog autora *Radovi iz agrarne istorije i demografije*, Novi Sad 1995, 127-128.

agrarne reforme. Baš ona je ono pitanje u kojem se ove dve grupe beziznimno pobijaju“.⁸

Prethodno izložena ocena može se uzeti kao tačna za sam početak državnog života Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca. Međutim, od kraja 1920. godine dolazilo je, prilikom formiranja vlada, do raznovrsnih kombinacija i dogovora između istaknutih pristalica agrarne reforme i njenih osvedočenih protivnika. No, to samo potvrđuje značaj agrarnog pitanja u državnom životu koje je često bilo povod, i glavni razlog, za političko pregrupisanje.

Političke stranke su vodeći računa o brojnosti agrarnih interesenata i činjenici da su seljaci predstavljali većinu biračkog tela formulisale svoje stavove prema agrarnoj reformi. One su praktično bile primorane da zauzmu stav o agrarnom problemu, jer je od toga, između ostalog, zavisio njihov rejting u društvu, uspeh na izborima i konačno učešće u vlasti.

Narodna radikalna stranka bila je, između dvaju svetskih ratova, jedna od najuticajnijih i po članstvu najbrojnijih u političkom životu zajedničke države Srba, Hrvata i Slovenaca. Temelj Radikalne stranke u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca činila je predratna Radikalna stranka koja je delovala u Kraljevini Srbiji. Njoj su se pridružili vođovodanski radikali, potom pretežno srpski političari okupljeni oko lista *Srpska riječ*, kao i pojedinci iz drugih pokrajina. Svaka od navedenih grupa želela je da ostvari, najpre, svoje lokalne interese, a tek onda interese stranke kao celine. Ta karakteristika naročito je dolazila do izražaja kada se radilo o sprovođenju agrarne reforme.⁹

Politička orijentacija Radikalne stranke izmenila se u skladu sa promenom socijalne strukture njenog članstva. Radikalna stranka se transformisala iz progresivne sitnoburžoaske stranke u konzervativnu, a potom i izrazito reakcionarnu stranku. Proces transformacije bio je okončan pre Prvog svetskog rata, tako da je Radikalna stranka u novostvorenu državu ušla kao reakcionarna organizacija gradske i seoske buržoazije.¹⁰

Brojno članstvo omogućilo je Radikalnoj stranci da postane možda i najuticajnija politička partija, što joj je obezbedilo da vrši presudan uticaj na vođenje celokupne državne politike. S druge strane, masovnost članstva podrazumevala je obavezu da stranka zauzme stav i o najvažnijim socijalnim i ekonomskim problemima u državi. U tom

⁸ V. Korać, *Borba za agrarnu reformu*, Beograd 1920, 22-23.

⁹ T. Milenković, *Stav Radikalne stranke prema agrarnoj reformi (1918-1929. godine)*, Istorija XX veka, Beograd 1970, XI, 15.

¹⁰ Isto, 115.

korpusu agrarni problem je nesumnjivo bio među najvažnijim i najkompleksnijim.

Međutim, u početku Radikalna stranka nije imala gotovo nikakav objavljeni socijalni i ekonomski program. Usmeravanjem pažnje na rešavanje političkih problema, prepuštala je Ministarstvo agrarne reforme Demokratskoj stranci tokom skoro dve godine egzistiranja Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca. Stav Radikalne stranke prema agrarnoj reformi prvi put je javno iznesen na njenoj Zemljskoj konferenciji u septembru 1920. godine.

Tom prilikom Radikalna stranka se izjasnila za: ukidanje feudalnih odnosa, dodeljivanje zemlje siromašnim zemljoradnicima i porodicama poginulih ratnika, zakonsko ograničenje maksimuma zemljišnog poseda. Pored toga, po mišljenju Radikalne stranke, trebalo je, u prvom redu, deliti državnu zemlju, a tek ako je nema dovoljno i zemlju u privatnom vlasništvu, ukoliko bi po zakonu potpadala pod udar agrarne reforme. Dalje, zalagala se za obezbeđivanje naknade, koju bi plaćala država, licima kojima se oduzima zemlja u svrhe agrarne reforme, kao i za postavljanje procesa izvođenja agrarne reforme na zakonsku osnovu.¹¹

Iz iznetih stavova, koji su bili prilično uopšteno formulisani, može se ipak zaključiti da Radikalna stranka nije, u tom trenutku, zastupala mišljenje da velike posede u privatnom vlasništvu treba bezuslovno likvidirati. Primetno je da su njeni stavovi uobličeni tako da istovremeno budu prihvatljivi i za agrarne interesente i za velike posednike.

Jaša Tomić istaknuti prvak i vođa Radikalne stranke u Vojvodini, isticao je potrebu i hitnost rešavanja agrarnog problema. Zalagao se za to da se zemlja oduzima samo uz pravednu naknadu. Nabrajajući posede koje država treba da otkupi radi dodeljivanja agrarnim interesentima, Jaša Tomić, na prvom mestu, navodi zemljište u državnoj svojini, a potom slede opštinska, crkvena i manastirska imanja, dok privatne posede nije spomenuo.¹²

Slično mišljenje o problemu agrarne reforme imao je i Marko Vilić, istaknuti član Radikalne stranke iz Vojvodine. U svojoj raspravi *O agrarnom pitanju* on ističe da društvena nužda zahteva podelu zemlje. Agrarnoj sirotinji, po njegovom mišljenju, zemljište treba dati u doživotni zakup, a ne u svojinu, jer zemlja ne sme da bude predmet trgovine. Putem agrarne reforme, najpre, treba podeliti velike posede feudalnog karaktera, potom, državne, crkvene, one u svojini političkih opština, a privatni vele-

¹¹ L. Marković, *Ekonomsko-finansijski program Narodne Radikalne stranke*, Zbornik: Finansijski problemi Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, Beograd b.g, 7.

¹² J. Tomić, *Kako da delimo zemlju*, Novi Sad b.g, 35.

posedi se nalaze na poslednjem mestu spiska imanja koja, po mišljenju autora, potpadaju pod agrarnu reformu.¹³

Pored navedenih mišljenja koja su se slagala sa načelnim stavovima Radikalne stranke, postojali su u njenim redovima i otvoreni protivnici agrarne reforme koji su svoje uverenje javno iznosili i argumentovali. Svakako najistaknutiji predstavnik ove skupine bio je Joca Lalošević član Radikalne stanke iz Vojvodine. On je još 1919. godine tvrdio da agrarna reforma ne predstavlja najhitniju potrebu nove države, čak ni za same zemljoradnike.¹⁴

Sledeće, 1920. godine Lalošević je kritikovao način na koji je agrarna reforma sprovedena, nastojeći da dokaže da nije protivnik same državne mere već načina na koji se izvodi. Navodeći karakteristike velikih poseda koje su korisne za državnu privredu i naglašavajući da se agrarna reforma može sprovesti samo putem zakona, a nikako podzakonskih akata, on je zaključio: „Ako je agrarna reforma zbilja državni interes, kao što u istini i jeste, onda je pravo i potrebno da i država prinese kakve žrtve i snosi terete. Ako je ta reforma hitna, i država treba hitno da votira potreban novac;“.¹⁵ Time je aludirao na to da država treba da prihvati obavezu isplaćivanja adekvatne naknade veleposednicima za zemlju koja im se oduzima u postupku sprovođenja agrarne reforme.

Iako je Lalošević svoje stavove publikovao kao pojedinac ne ističući da je član Radikalne stranke, sasvim je izvesno da je određen broj članova, naročito sa područja Vojvodine, delio njegova uverenja.

Kada je, nakon raspisivanja izbora za Ustavotvornu skupštinu, 1. januara 1921. godine formirana koaliciona radikalsko – demokratska vlada sa Nikolom Pašićem na čelu, resor Ministarstva za agrarnu reformu pripao je, prvi put od ujedinjenja, Radikalnoj stranci. Ministar za agrarnu reformu bio je Nikola Uzunović, međutim, nakon zaključenja Ustavotvorne skupštine usledila je promena, te je ministar za agrarnu reformu postao Krsta Miletić.¹⁶

Početkom oktobra 1921. godine, na sednici Zakonodavnog odbora Narodne skupštine, prilikom pretresanja uredaba o agrarnoj reformi, novi ministar za agrarnu reformu obavestio je članove Odbora da su preduzete mere u cilju prikupljanja podataka za regulisanje agrarnih odnosa, te da

¹³ M. Vilić, *O agrarnom pitanju*, Novi Sad 1920, 2-4.

¹⁴ J. Lalošević, *Memorandum o agrarnoj reformi*, Sombor 1920, 15.

¹⁵ J. Lalošević, *Agrarna reforma u Vojvodini*, Sombor 1920, 14.

¹⁶ *Almanah Kraljevine Jugoslavije IV. Jubilarni svezak*, Zagreb 1931, 85.

će se u istom mesecu obrazovati komisija za izradu odgovarajućih zakona kojima bi agrarno pitanje bilo regulisano.¹⁷

Ministar Miletić podneo je, 18. maja 1922. godine, prvi predlog zakona o eksproprijaciji velikih poseda i kolonizaciji Narodnoj skupštini. Predlog je sadržao 63 člana i na detaljan način je regulisao pitanja eksproprijacije velikih poseda i kolonizacije.¹⁸ Kako se o ovom predlogu zakona nije ništa rešavalo, iako je bio podnesen odgovarajućem skupštinskom odboru, ministar Miletić je, u junu, sledeće godine podneo Narodnoj skupštini drugi zakonski predlog. Predlog iz 1923. godine bio je, u suštini, istovetan sa prethodnim ali, sada, dopunjen sa jednim važnim članom. Novim članom je, naime, bila predviđena mogućnost fakultativnog otkupa zemljišta, odnosno agrarni interesenti su mogli, na osnovu sporazuma, da otkupe od veleposednika zemljište koje im je putem agrarne reforme bilo dodeljeno u privremeni zakup. Da bi eventualna nagodba veleposednika i agrarnog interesenta bila punovažna bilo je, prema predlogu, potrebno odobrenje ministra za agrarnu reformu.

Unošenje ove odredbe u zakonski predlog predstavljalo je „ustupak vojvođanskim radikalima koji nisu bili zadovoljni sa predloženim zakonom o eksproprijaciji velikih poseda i koji su po svaku cenu tražili slobodno pogađanje između velikih posednika i agrarnih interesenata“.¹⁹

Ni ovaj predlog zakona o eksproprijaciji velikih poseda i kolonizaciji, i pored toga što je bio dopunjen propisivanjem mogućnosti fakultativnog otkupa, nije naišao na podršku, ostavljen je po strani i praktično nije ni bio razmatran.

Naime, nedugo nakon podnošenja drugog predloga zakona Krsta Miletić bio je, krajem jula 1923. godine, smenjen sa položaja ministra za agrarnu reformu i postavljen za ministra poljoprivrede i voda. Novi ministar za agrarnu reformu postao je Milan Simonović, takođe iz Radikalne stranke. Pored toga, Agrarni odbor Narodne skupštine, formiran nakon izbora koji su održani u martu 1923, u kom su većinu imali radikalni poslanici, sastao se samo jednom da bi se konstituisao. Podnesene predloge zakona o agrarnoj reformi nije, dakle, ni razmatrao iako mu je to bio osnovni posao.²⁰

¹⁷ *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora Narodne skupštine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Zagreb 1922, XIV. sednica od 1. oktobra 1921. godine, 127.

¹⁸ Tekst *Predloga zakona o eksproprijaciji velikih poseda i kolonizaciji iz 1922. godine*, u: S. Šećerov, *Istorija jugoslovenske agrarne reforme i agrarnog zakonodavstva od 1919 do 1934 godine*, Rukopisno odeljenje Matice srpske, M. 14 029, 488-504.

¹⁹ S. Šećerov, nav. delo, 156.

²⁰ T. Milenković, nav. delo, 74. i 75.

Međutim, postavljanje Milana Simonovića na čelo Ministarstva za agrarnu reformu nije sasvim odgovaralo radikalskim poslanicima sa područja Vojvodine koji su se nadali da će na to mesto doći neko od njih kako bi pravac sprovođenja agrarne reforme, pre svega, na tom području usmerio u skladu sa njihovim shvatanjima i težnjama. Smatrali su da bi za položaj ministra za agrarnu reformu najpogodniji bio Vojvođanin koji dobro poznaje prilike u tom kraju.²¹

Na redovnom zasjedanju Narodne skupštine u decembru 1923. godine, bilo je reči o sudbini pomenutog predloga zakona o eksproprijaciji velikih poseda i kolonizaciji. „Za pregled toga zakona izabran je naročiti Agrarni Odbor. Taj odbor ni do današnjeg dana ne radi nikakav posao niti je uzeo u postupak zakon o eksproprijaciji i kolonizaciji. Šta to znači, gospodo? To znači da kod Ministra za Agrarnu Reformu, kod vlade i vladine većine ne postoji volja za rešenje agrarne reforme zato se taj posao i odugovlači“.²² Bile su to reči poslanika Demokratske stranke, čiji predstavnici su u pogledu agrarne reforme, očito, imali drugačije namere od vladajuće Radikalne stranke i očekivali daleko više aktivnosti i napretka na tom planu.

Vojvođanski narodni poslanici Radikalne stranke organizovali su u junu mesecu 1923. godine konferenciju u Beogradu na kojoj je, po svoj prilici, centralna tema bila agrarna reforma i njeno sprovođenje na području Vojvodine. Tom prilikom, istaknuti poslanik Joca Lalošević izneo je svoje stavove o tome kako treba formulisati buduća zakonska rešenja u vezi sa agrarnom reformom. Pored toga, ukazao je na greške i nedosljednosti u dotadašnjem sprovođenju te državne mere.²³

Na samom kraju 1923. godine, Lalošević je objavio svoj *Nacrt zakona o eksproprijaciji velikih poseda i o novom uređenju agrarnih odnosa*, koji je, prema rečima autora, imao za cilj da u glavnim crtama predstavi sistem i oprobana načela na kojima se jedino uspešno, po njegovom mišljenju, mogao rešiti problem agrarne reforme.²⁴ To naravno nije bio službeni predlog zakona o likvidaciji agrarne reforme na velikim posedima, ali je izražavao stav konzervativnog krila Radikalne stranke i bio, savim izvesno, inspirisan od veleposednika sa područja Vojvodine. Objavljen je u decembru 1923. godine kada su, kako smo napred naveli, opozicioni poslanici ukazivali na opstrukciju vladajuće većine prema razmatranju

²¹ *Zastava* br. 173 od 3. avgusta 1923. godine *Agrar u novim rukama*

²² *Stenografske beleške Narodne skupštine Kraljevine SHS*, VII redovni sastanak od 5. decembra 1923. godine, Beograd 1923, 94.

²³ *Rasprava dr Joce Laloševića: O Agrarnoj reformi*, Sombor 1923.

²⁴ A. Hribar, *Agrarna reforma*, Zagreb 1924, 147.

nacrta predloženog od strane ministra za agrarnu reformu, te je Laloševićev nacrt nesumnjivo imao za cilj da utiče na raspoloženje poslanika i da izazove otpor prema zvaničnom predlogu.

Na osnovu rešenja sadržanih u Laloševićevom nacrtu jasno je da bi njihovom primenom najveći deo velikih poseda bio izuzet od eksproprijacije. Nacrt je odražavao negativan stav autora prema agrarnoj reformi, koji je od samog početka bio njen otvoreni protivnik, kao i njegovih partijskih kolega, sa područja Vojvodine, koji su ga, kako je sam istakao, pozvali da sastavi odgovarajući predlog.

Na sednicama Narodne skupštine početkom 1924. godine nastavila se diskusija o agrarnoj reformi, odnosno o sudbini zakonskog predloga o eksproprijaciji velikih poseda. Poslanici opozicije zahtevali su objašnjenje od ministra za agrarnu reformu o tome zašto se agrarni odbor ne sastaje i ne rešava o predlogu zakona koji je podneo bivši ministar. Ministar Simonović, se u svom obraćanju poslanicima, pravdao da je bio zauzet drugim poslovima, te da će u toku tekućeg skupštinskog saziva biti izglasan predlog o eksproprijaciji velikih poseda.

Poslanici opozicije nisu bili zadovoljni odgovorom ministra za agrarnu reformu. Istakli su da se punih šest meseci od njegovog stupanja na dužnost nije pristupilo razmatranju podnetog predloga i izrazili uverenje da, u stvari, ne postoji dobra volja da se taj zakon donese. „Ako, gospodo, ima krivice, za to što gospodin Ministar za Agrarnu Reformu ne sme da izađe pred Agrarni Odbor, onda je krivica do radikalnih poslanika, do radikalne većine, koja je dopustila da se odvojeno od vladinoga projekta pojavljuju neki radikalni poslanici sa nekim novim zakonskim predlogom“.²⁵

Možda su upravo insistiranje poslanika opozicije na tome da se što pre donese zakon o uređenju agrarnih odnosa i kritika koju su uputili nadležnom ministru bili podsticaj da se krajem februara 1924. godine u Ministarstvu agrarne reforme održi savetovanje o pripremi definitivnog zakona o eksproprijaciji velikih poseda i kolonizaciji. Pored ministra za agrarnu reformu, na savetovanju su učestvovali podsekretari resornog ministarstva i šefovi agrarnih ureda kao izvršnih organa u postupku sprovođenja agrarne reforme.²⁶

Međutim, politički događaji koji su usledili nisu stvorili odgovarajuću klimu za donošenje definitivnog nacrtu zakona o eksproprijaciji velikih poseda. Nakon sukoba unutar Demokratske stranke između strogo

²⁵ *Stenografske beleške Narodne skupštine Kraljevine SHS, XXX. redovni sastanak od 13. februara 1924. godine, Beograd 1924, 639.*

²⁶ *Zastava* br. 48 od 1. marta 1924. godine.

centralističke i tzv. Sporazumaške grupe, četrnaest poslanika okupljenih oko Svetozara Pribićevića (centralisti) osnovalo je novu Samostalnu demokratsku stranku. Potom je 27. marta 1924. godine formirana nova koaliciona vlada tzv. Pašić-Pribićevićeva, u kojoj je Milan Simonović nastavio da vrši dužnost ministra za agrarnu reformu.²⁷

Rasprava o budžetu bila je obeležena ostrim kritikama opozicije na račun politike koju je vodila vlada u različitim oblastima državnog života. Sukobi su kulminirali prilikom pretresa budžeta Ministarstva za agrarnu reformu. Vlada je, nakon usvajanja budžeta bez prisustva opozicionih poslanika, podnela ostavku 12. aprila 1924. godine i tako zaustavila rad Narodne skupštine. Međutim, usled velikog uzbuđenja koje je vladalo u redovima opozicije, 21. maja iste godine formirana je druga Pašić-Pribićevićeva vlada. Predsednik skupštine je, zatim, istog dana objavio zaključenje zasedanja Narodne skupštine, a sledeće redovno zasedanje najavio za 20. oktobar iste godine.²⁸

Nakon toga, krajem maja je koaliciona grupa Opozicioni blok, koju su formirale opozicione stranke zastupljene u Skupštini, izdala proglas u kojem su vrlo oštro protestovali protiv postupka vlade tražeći vanredno sazivanje Skupštine. Proglas je naišao na izuzetan odjek u javnosti, a konačan cilj koalicione grupe, zbog kojeg je i oformljena, rušenje radikalne vlade, bio je u tom trenutku sasvim blizu ostvarenja.²⁹ Vlada je, nakon konsultacija sa kraljem Aleksandrom, podnela ostavku, a mandat za sastav novog kabineta ministara poveren je Ljubi Davidoviću kao predstavniku Opozicionog bloka. Nova vlada formirana je krajem jula 1924. godine i u nju su ušli predstavnici stranaka Opozicionog bloka.³⁰

Međutim, vlada je ubrzo dospela u krizu zbog upornih nastojanja centralističkih političara da je uklone sa vlasti. Rezultat njihove akcije bila je ostavka Davidovićeve vlade 15. oktobra, a nova treća po redu Pašić-Pribićevićeva vlada formirana je 6. novembra 1924. godine. S obzirom na odnos snaga u Skupštini ova vlada nije imala podršku u njoj. Demokratska stranka je odbila formalnu ponudu da učestvuje u vladi smatrajući da je ona neparlamentarna. Stoga je kraljevim ukazom od 10. novembra raspuštena Narodna skupština, a novi izbori su raspisani za 8. februar 1925. godine.³¹

²⁷ *Almanah Kraljevine Jugoslavije IV. jubilarni svezak*, Zagreb 1931, 86.

²⁸ F. Čulinović, nav. delo, 429.

²⁹ B. Gligorijević, *Demokratska stranka i politički odnosi u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca*, Beograd 1970, 357.

³⁰ *Almanah Kraljevine Jugoslavije IV. jubilarni svezak*, Zagreb 1931, 86.

³¹ B. Gligorijević, *Parlament i političke stranke u Jugoslaviji (1919-1929)*, Beograd 1979, 178.

Nakon što su održani izbori 1925. godine, formirana je 29. aprila nova vlada pod predsedništvom Nikole Pašića koja je na vlasti ostala do 18. jula iste godine. Na položaj ministra za agrarnu reformu ponovo je došao Milan Simonović.³²

Dolaskom na čelo Ministarstva za agrarnu reformu, Simonović ponovo čini pokušaje da ozakoni fakultativan otkup agrarnog zemljišta. On je već u junu 1925. godine podneo Skupštini projekat zakona koji se odnosio na fakultativan otkup površina dodeljenih agrarnim interesentima. Ministar Simonović je, obrazlažući podneseni predlog, naglasio da bi to odgovaralo agrarnim interesentima jer bi konačno postali vlasnici zemljišta koje drže u zakupu.³³

Međutim, Simonovićev predlog nije usvojen u Narodnoj skupštini jer je ubrzo došlo do promene u vladi. Pašić-Pribićevićevu vladu zamenila je nova koalicija koja je rešavanje problema agrarne reforme na velikim posedima odlučno usmerila dalje, ali na daleko reakcionarniji način. Sporazum između najveće političke stranke na vlasti i, do tada, najsnažnije opozicione stranke Hrvatske seljačke stranke imao je dalekosežne političke posledice. U oblasti agrarne reforme politika koalicione vlade donela je značajne promene.

U vladi koju je 18. jula 1925. godine oformio Nikola Pašić, ministar agrarne reforme postao je Pavle Radić iz Hrvatske seljačke stranke. U Ministarstvu za agrarnu reformu postojala su, pored ministra, i tri podsekretara koji su bili članovi Radikalne stranke.³⁴ Imenovanjem čak tri podsekretara radikali su želeli da kontrolišu rad ministra Radića i spreče svako eventualno iskorišćavanje osetljivog pitanja agrarne reforme u svrhu političke promocije svojih koalicionih partnera. Ministarstvo za agrarnu reformu bilo je „pod upravom“ Hrvatske seljačke stranke sve do februara 1927. godine.

Umesto zakona o agrarnoj reformi koji je vlada Radikalne i Hrvatske seljačke stranke najavila, Pavle Radić kao ministar ponudio je parcijalno rešenje agrarnog problema – legalizovao je fakultativni otkup agrarnog zemljišta. Naime, posebnim članom *Zakona o budžetskim dvanaestina* iz jula 1925. godine, ovlašćen je ministar za agrarnu reformu da može odobravati prodaju i zemljišnoknjižni prenos nekretnina koje se nalaze pod udarom agrarne reforme, a prelaze zakonom propisani maksimum. Kao kupci pomenutih površina mogli su se, shodno zakonu, javiti

³² *Almanah Kraljevine Jugoslavije IV. jubilarni svezak*, Zagreb 1931, 87.

³³ S. Šećerov, nav. delo, 178.

³⁴ *Almanah Kraljevine Jugoslavije IV. jubilarni svezak*, Zagreb 1931, 87.

agrarni interesenti ali i druga fizička i pravna lica, što je otvorilo mogućnost za različite zloupotrebe.³⁵

I pored toga što su se u zajedničkoj vladi dogovarali o vođenju državne politike, pa tako i o potezima u vezi sa agrarnom reformom, ipak su Pavle Radić i Hrvatska seljačka stranka poslužili Radikalnoj stranci kao instrument za sprovođenje nepopularne radikalne agrarne politike. Naime, upravo je Pavle Radić sproveo u delo veliki deo agrarnog programa Radikalne stranke, koji radikali do tada nisu smeli ili nisu hteli da sprovedu strahujući od političkih posledica. Vođstvo Radikalne stranke držalo se po strani te su sva odgovornost i odijum agrarnih interesenata zbog preduzetih poteza pali na ministra Radića i Hrvatsku seljačku stranku. Nakon prestanka radikalno-radićevske koalicije, u aprilu 1926. godine, radikali su kao jedan od razloga za prekid saradnje navodili i svoje nastojanje da zaštite agrarne interesente od samovoljne agrarne politike Hrvatske seljačke stranke.³⁶

Kada je Pavle Radić podneo ostavku u maju 1926. godine, na tom položaju zamenio ga je stranački kolega Stanko Šibenik koji se naročito angažovao oko rešavanja agrarnih odnosa na području Dalmacije. Pokušaj da se za Dalmaciju usvoji radikalnije zakonsko rešenje, kojim bi pridobili agrarne interesente sa tog područja, propao je usled protivljenja Radikalne stranke.³⁷

U toku 1927. i 1928. godine ministar za agrarnu reformu, u tzv. prvom i drugom vladi Velje Vukićevića, bio je Vladimir Andrić radikalni prvak iz Bosne i Hercegovine.³⁸ Ministar Andrić bio je zainteresovan da se, pre svega, na tom području zakonski regulišu agrarni odnosi, u čemu je samo delimično uspeo. U Skupštini je, u maju 1928. godine, usvojen zakon kojim je bila utvrđena najmanja površina kmetskog selišta na području Bosne i Hercegovine koja se nije mogla opteretiti ni otuđiti.³⁹ Međutim, pitanje likvidacije agrarne reforme na beglučkim zemljištima u Bosni i Hercegovini i dalje je, kao i u drugim krajevima države, bilo aktuelno. U toku svog mandata, ministar Andrić koncipirao je i nacrt zakona o eksproprijaciji velikih poseda. U nacrtu je bila predviđena mogućnost da agrarni interesenti otkupe zemljište koje im je dodeljeno od velikog poseada po ceni koja se određivala složenim računskim operacijama. Iako je

³⁵ S. Šećerov, *Pregled agrarnih odnosa u Jugoslaviji*, u zbirci radova istog autora *Iz naše agrarne politike 1919-1929*, Beograd 1930, 81.

³⁶ Tako: T. Milenković, nav. delo, 91-92. i N. Gaćeša, nav. delo, 141.

³⁷ S. Šećerov, nav. delo, 195.

³⁸ *Almanah Kraljevine Jugoslavije IV. jubilarni svezak*, Zagreb 1931, 88.

³⁹ *Službene Novine Kraljevine SHS* br. 122 od 30. maja 1928. godine.

pomenuti predlog zakona bio upućen različitim organizacijama, radi davanja mišljenja o rešenjima koja je sadržao, o njemu se nije raspravljalo u Skupštini.⁴⁰

Prolećne sednice Narodne skupštine 1928. godine bile su obeležene oštrim sukobima radikalskih i opozicionih poslanika. Od sredine juna, dolazilo je svakodnevno do sve oštrijih sukobljavanja, međusobnih vređanja i optuživanja između radikala i poslanika Seljačko-demokratske koalicije. Napeta atmosfera u Skupštini kulminirala je 20. juna 1928. godine kada je radikalski poslanik Puniša Račić ubio dvojicu poslanika Hrvatske seljačke stranke, a ranio trojicu.

Kralj je, potom, mandat za sastav vlade poverio Antonu Korošecu, koji je 27. jula sastavio vladu od predstavnika Slovenske ljudske stranke, Jugoslovenske muslimanske organizacije, Radikalne i Demokratske stranke. U novoformiranoj vladi ministar za agrarnu reformu postao je radikal Daka Popović. On je krajem novembra podneo Narodnoj skupštini svoj predlog zakona o likvidaciji agrarne reforme na velikim posedima. Predlog je bio razmatran u Agrarnom odboru Skupštine i povoljno je ocenjen. Značajna razlika u odnosu na prethodne predloge zakona, sastojala se u tome što je bila predviđena eksproprijacija svih vrsta zemljišta koja su činila veliki posed, a ne, kao do tada, samo oranica, livada i pašnjaka.⁴¹ Međutim, i ovaj predlog zakona nije doživeo dalju realizaciju, jer Narodna skupština nije stigla da ga usvoji pre zavođenja diktature kralja Aleksandra 6. januara 1929. godine.

*
* *

Agrarnu politiku Narodne radikalne stranke prema agrarnoj reformi od osnivanja Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca do uspostavljanja Šestojanuarske diktature obeležila su protivrečna politička stremljenja. Ona su bila uslovljena krajnje heterogenom stranačkom socijalnom strukturom, te ne iznenađuje njen, može se reći, dvostruki stav prema agrarnoj reformi. Naime, njen zvaničan stav prema agrarnoj reformi obeležila je, upravo, svojevrsna podvojenost: formalno je bila zagovornik doslednog sprovođenja agrarne reforme, a često suštinski, i u ključnim trenucima, snažno nastojala da se reforma što liberalnije sprovede. Smišljeno elastično formulisana saopštenja trebalo je da budu prihvatljiva i za velike posednike i za agrarne interesente.

⁴⁰ S. Šećerov, *Istorija jugoslovenske agrarne reforme i agrarnog zakonodavstva od 1919 do 1934 godine*, Rukopisno odeljenje Matice srpske, M.14029, 207-208.

⁴¹ T. Milenković, nav. delo, 96.

Politiku Radikalne stranke prema agrarnoj reformi obeležilo je lavi-ranje između težnji da zaštiti interese veleposednika i nastojanja da se istovremeno deklarise kao pobornik sprovođenja agrarne reforme i dode-ljivanja zemlje seljacima, što je za krajnji cilj imalo da joj obezbedi op-stanak na vlasti. Činjenici da je agrarna reforma, kao jedan od najznačaj-nijih ekonomsko-socijalnih procesa u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovena-ca, ostala u provizornom stanju, dakle bez konačnih rešenja, znatno su doprinela šestorica radikalnih ministara, jer su sa svoje pozicije odlučuju-će delovali na dinamiku rešavanja agrarnog problema.

*Gordana Drakić, Ph.D., Assistant
Novi Sad School of Law*

On the Position of the Radical Party of the Kingdom of Serbs, Croats And Slovenes on the Agrarian Reform

Abstract

The process of the agrarian reform was one of the most important issues in the Kingdom of the Serbs, Croats, and Slovenes. The agrarian reform was a complex state measure with an economic, social and political aspect. All political parties, due to political reasons, spoke in favor of the resolution of the agrarian issue through agrarian reform. Those interested in the agrarian reform, landless and poor farmers, due to their numbers, represented potentially large political force. Political parties kept in mind the large number of those individuals interested in the agrarian reform, as well as the fact that majority of the voters were farmers, when they formulated their position towards the reform.

The National Radical Party was one of the most influential, and according to the number of its followers, the most numerous in the political life of the Kingdom of Serbs, Croats, and Slovenes. At its beginnings, the Radical Party had no published social and economic agenda, since it dealt only with political questions. The position of the Radical Party on the issue of the agrarian reform was first made public in September of 1920. Among its follows, the Radical Party had staunch supporters of the agrarian reform, as well as those that outright opposed it. Due to its heterogenic composition, the party's official position towards the agrarian reform was marked by a division: formally it was in favor of consistent application of the agrarian reform, while often, and in crucial times, strongly attempted to make the reform process as liberal as possible.

Key words: agrarian reform, Kingdom of the Serbs, Croats, and Slovenes, Radical Party, Ministry of agrarian reform, Law on settlement of agrarian relations.