

Samoupravne pristojnosti ljubljanske in mariborske oblastne skupščine (1927-1929) ter posvetovalne funkcije banskega sveta Dravske banovine (1930-1941)

MIROSLAV STIPLOVŠEK

Vidovdanska ustava iz leta 1921 in druga jugoslovanska ustava, oktroyirana oziroma septembra iz leta 1931, sta največjim upravnim enotam, v dvajsetih letih oblastem, v naslednjem desetletju pa banovinam določali na ekonomsko-socialnem in prosvetno-kulturnem področju nekatere samoupravne pristojnosti, ki pa so pomembne le skromno omilitev centralistične državne ureditve. Medtem ko so bile ustavne in zakonske določbe glede oblastnih samouprav sicer z več kot petletno zamudo udejanjene v začetku leta 1927, v Sloveniji z izvolitvijo ljubljanske (53 poslancev) in mariborske oblastne skupščine (64 poslancev) kot najvišjih samoupravnih teles, ki sta nato uspešno delovali do uvedbe kraljeve diktature 6. januarja 1929, pa na drugi strani določbe o banovinskih samoupravah niso bile uveljavljene, ker nobena vlada ni pripravila predloga zakona o njihovih pristojnostih in o volitvah banovinskih svetov. Toda prizadevanja za uveljavitev ustavnih določb o samoupravah in konec tridesetih let tudi za njihovo razširitev v zakonodajno avtonomijo so v Sloveniji intenzivno potekala tudi v edinem širšem predstavniškem organu, banskem svetu Dravske banovine. Ker je njegove člane (od 40 do največ 50) imenoval minister za notranje zadeve in so imeli kot predstavniki okrajev – srezov in večjih mest zlasti pristojnost, da so svetovali banu pri oblikovanju banovinskega proračuna, je imel banski svet v primerjavi z oblastnima skupščinama le skromno vlogo pri reševanju ekonomsko-socialnih in prosvetno-kulturnih zadev, pomembnih za razvoj Slovenije, ter pri uveljavljanju nekaterih vidikov njene samouprave oziroma avtonomije.

Avtonomistična prizadevanja so bila med vojnama dominantna in konstanta slovenske politike. Njihov poglavitni nosilec je bila katoliška Slovenska ljudska stranka (SLS), avtonomni oziroma federativni državnopravni položaj Slovenije pa so v svojih programih zahtevale tudi nekatere druge politične stranke in organizacije. Poglavitne nosilke nacionalnega unitarizma in državnega centralizma so bile stranke liberalnega tabora, ki so se zavemale le za tako upravno decentralizacijo in samoupravo največjih upravnih enot, ki ne bi ogrožali enotnosti države, ob strinjanju z različnimi oblikami nadzora centralnih oblasti nad njimi. Glede na prevladujoče težnje za čimbolj samostojno odločanje slovenskega na-

roda o poglavitnih vidikih njegovega razvoja in napredka so bile slovenske liberalne stranke aktivnejše pobudnice decentralizacijskih procesov kot drugi politični subjekti te usmeritve v državi. Glede državne ureditve so podobna stališča zastopale tudi stranke socialističnega tabora, medtem ko je ilegalna komunistična stranka po letu 1923 oblikovala različne avtonomistično-federalistične zamisli. Programom slovenskih političnih strank in organizacij glede državne ureditve v prvi Jugoslaviji lahko sledimo po različnih edicijah virov¹ in bogati zgodovinopisni literaturi, v kateri pa je skromneje obdelana problematika njihovega udejanjenja.² Ustavne, zakonske in druge pravne določbe, ki so določale pristojnosti posameznih samoupravnih teles, so objavljene v uradnih listih, prizadevanja obeh slovenskih oblastnih skupščin in banskega sveta Dravske banovine za njihovo dejansko izvajanje in za razširitev, tudi zunaj pravnih okvirov, pa lahko osvetlimo predvsem po bogatem arhivskem gradivu, ki ga hrani Arhiv Republike Slovenije. V njem so ohranjeni tudi stenografski in skrajšani uradni zapisniki sej obeh oblastnih skupščin³ in

¹ Janko Prunk, Slovenski narodni programi. Narodni programi v slovenski politični misli od 1848 do 1945, Ljubljana 1986; Jurij Perovšek, Programi političnih strank, organizacij in združenj na Slovenskem v času Kraljevine SHS (1918-1929), Ljubljana 1998.

² Navedemo naj le najnovejše temeljno delo o problematiki samouprav na vseslovenski, okrajni in občinski ravni Boža Grafenauerja, Lokalna samouprava na Slovenskem. Teritorialno-organizacijske strukture (III. poglavje: Lokalna samouprava v obdobju med obema vojnama, 145-258), Maribor 2000, v katerem je navedena tudi vsa pomembna literatura. Problematiki udejanjenja samouprav na ravni oblasti in banovine v Sloveniji je posvetil posebno pozornost M. Stiplovšek v monografiji Slovenski parlamentarizem 1927-1929, Ljubljana 2000.

³ V fondih oblastnega odbora ljubljanske oblasti (1927-1929), št. 92 (175 fasciklov), in oblastnega odbora mariborske oblasti (1927-1929), št. 93 (203 fascikli), so pomembni tudi zapisniki sej obeh oblastnih odborov kot skupščinskih izvršilnih organov, ter druga dokumentacija, povezana z njuno aktivnostjo, obsežno gradivo pa je dragocen vir tudi za prikaz reševanja posameznih zadev prek posebnih samoupravnih uradov. Omenimo naj, da je imela ljubljanska oblastna skupščina v okviru I. zasedanja 15 javnih in eno tajno sejo, v okviru II. zasedanja 12 sej, v okviru III. zasedanja pa 7 rednih sej in 2 tajni seji. Mariborska oblastna skupščina je imela v okviru I. zasedanja 7 sej, v okviru II. zasedanja 16 sej in v okviru III. zasedanja 5 rednih in eno izredno sejo.

banskega sveta.⁴ Medtem ko iz razprav v pluralno sestavljenih oblastnih skupščinah lahko vidimo stališča vseh pomembnih političnih strank na Slovenskem glede vloge oblastnih samouprav pri izvajanju njunih pristojnosti, pa so bili člani banskega sveta imenovani le iz vsakokratne režimske stranke. Tako v prvi polovici tridesetih let na njegovih sejah glede reševanja aktualne problematike in hotenj po kompetenčni okrepitvi banovine sledimo le stališčem in prizadevanjem privrženec liberalnega tabora, od zasedanja leta 1936 po zamenjavi režima Jugoslovanske nacionalne stranke (JNS) z vladavino Jugoslovanske radikalne zajednice (JRZ), pa programom in dejavnostim katoliškega tabora. Ob osvetlitvi pravnih temeljev za delovanje slovenskih oblastnih samouprav in banskega sveta Dravske banovine bomo posebno pozornost posvetili značilnostim avtonomističnih prizadevanj oblastnih poslancev in banskih svetnikov za razširitev njihovih pristojnosti.

Vidovdanska ustava je za najvišje funkcionarje v oblasteh, oblikovanih po geografskih, gospodarskih in socialnih razmerah ter z največ 800.000 prebivalci, določila kot vladne predstavnike velike župane, za temeljni organ oblastne samouprave pa izvoljeno oblastno skupščino. Oblastne samouprave so dobile več nalog: urejanje oblastnih financ in upravljanje oblastnega imetja, skrb za javna dela, za prometne naprave in izvajanje gradbenih predpisov, za pospeševanje različnih agrarnih panog, za zdravstvo in socialno skrbstvo ter sodelovanje pri pospeševanju prosvete in pri strokovnem izobraževanju, za uvajanje in vzdrževanje hranilniško-kreditnih in zavarovalnih ustanov. Na zahtevo vlade naj bi oblastne samouprave dajale tudi mnenja o zakonskih predlogih, ki zadevajo oblasti, in o drugih zadevah. Že ustava je določala tudi velike omejitvene in nadzorne pravice državnih organov nad delovanjem oblastnih samouprav. Oblastna skupščina je imela pravico sprejemati uredbe iz svoje pristojnosti, toda razglasil jih je lahko le veliki župan, potem ko je presodil, da niso v nasprotju z ustavo in zakoni. V primeru pravnih zadržkov je moral sporno uredbo poslati v presojo vrhovnemu upravnemu sodišču – Državnemu svetu v Beograd, ki je imel pravico do končne

sodbe. Veliki župan pa je imel tudi pravico zadržati izvajanje vseh sklepov oblastnih organov, za katere je menil, da niso pravno utemeljeni, in tudi v teh primerih je obveljala razsodba Državnega sveta. Oblastne proračune je imel pravico potrjevati minister za finance, nadzorne pristojnosti nad gospodarjenjem oblastnih samouprav pa je imela Glavna kontrola v Beogradu kot vrhovno računsko sodišče.⁵ Ob takšnih nadzornih pristojnostih v uredbodajnem, izvršilnem in finančnem pogledu "je vidovdanska ustava ohranjala centralizem tudi na ravni samoupravnega izvajanja oblasti",⁶ oziroma so določila o samoupravah pomenila le njegovo skromno omilitev.

Ustava je že v kratkem roku predvidela tudi izdajo zakonov za udejanjenje navedenih ustavnih določil, postopek njihovega sprejemanja v Narodni skupščini pa se je zaradi hudega odpora avtonomističnih sil, posebej poslancev SLS, zelo zavlekel in zaostiril. Njihovi temeljni zahtevi sta bili zlasti dve: ohranitev Slovenije kot ene upravne enote in bistvena razširitev samoupravnih pristojnosti, kar je bilo dejansko izvedljivo le z revizijo centralističnih določil ustave, medtem ko so se poslanci liberalnega in socialističnega tabora iz Slovenije zavzemali za njihovo čimprejšnjo uveljavitev. Vladni koaliciji je končno spomladi 1922 uspelo zagotoviti skromno večino za sprejetje Zakona o občni upravi (21. 3.) ter Zakona o oblastni in sreski samoupravi (27. 3.), ne pa tudi za upravno parcelacijo. To občutljivo narodnopolitično vprašanje je vlada uredila s svojo Uredbo o razdelitvi države na oblasti (26. 4.).⁷ Z njo je bila država razdeljena na 33 oblasti, jugoslovanska Slovenija z 1,060.000 prebivalci pa na ljubljansko in mariborsko oblast,⁸ ki je bila zaradi hudega avtonomističnega odpora dejansko izvedena šele na prelomu 1923/24 po vladni odpravi Pokrajinske uprave za Slovenijo.⁹ Zakon o občni upravi je natančno določil zlasti pristojnosti velikih županov ter njihovo podrejenost nadzoru in navodilom ustreznih ministrstev. Sedmi člen pa je določal: "Veliki župan je politični predstavnik vlade, predstavlja jo tudi proti oblastni samoupravi."

⁴ Fond banskega sveta Dravske banovine št. 77 obsega 16 fasciklov, podroben popis pa je v inventarju Banski svet Dravske banovine 1931-1941, ki ga je sestavil Vladimir Kološa (Ljubljana 1980). Banski svet je imel 11 rednih in 2 izredni zasedanji oziroma skupaj 81 sej, podobno kot oblastni skupščini praviloma celodnevni. Omenimo naj, da so uradni zapisniki sej banskega sveta povzetki stenografskih zapisnikov, da vsebujejo tudi poglavitno vsebino razprav banskih svetnikov in funkcionarjev banske uprave ter so v tem pogledu bolj natančni kot so uradni zapisniki sej oblastnih skupščin, ki vsebujejo predvsem podatke o navzočnosti poslancev in sprejete sklepe. Banski svet je predloge za rešitev aktualnih problemov oblikoval v resolucijah, tudi želje in zahteve po upravni decentralizaciji ter samoupravi oziroma avtonomiji banovine.

⁵ Členi 95 do 103 Ustave kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev, Uradni list (UL) deželne vlade za Slovenijo, št. 87, 27. 7. 1921.

⁶ Jurij Perovšek, Unitaristični in centralistični značaj vidovdanske ustave, Prispevki za novejšo zgodovino 1993, št. 1-2, 24-25.

⁷ Oba zakona in uredba so bili objavljeni v UL pokrajinske uprave za Slovenijo, št. 49, 15. 5. 1922.

⁸ Jedro ljubljanske oblasti je bila nekdanja dežela Kranjska, brez območij, ki so prišla v okvir Italije, razširjena pa je bila z nekaterimi obmejnimi sodnimi okraji Štajerske ter hrvaškim okrajem Kastav, osrednji del mariborske oblasti pa je bila slovenska Štajerska, razširjena z Mežiško dolino in Prekmurjem ter hrvaškim Medjimurjem.

⁹ Akt o stanju uprave v fasc. 34a, spis št. 767 v fondu velikega županstva mariborske oblasti št. 86 v ARS.

Obsežni Zakon o oblastni in sreski samoupravi je v 149 členih zelo natančno razčlenil in dopolnil ustavne določbe glede pristojnosti oblasti kot samoupravnih enot, postopka volitev oblastnih skupščin, nalog od njih izvoljenih oblastnih odborov kot izvršilnih organov, načina njihovega poslovanja in oblik nadzora državne uprave nad njimi. Določal je tudi oblikovanje voljenih okrajnih samouprav, ki pa nato niso zaživele. Tudi v njem je na prvem mestu navedeno določanje gmotne osnove za delovanje oblasti samouprave s proračunom, oziroma razpolaganje z davščinami, ki jim jih daje državni zakon za kritje izdatkov za posamezne dejavnosti. Ob upravljanju imetja oblasti je bila v zakonu dodana še pravica ustanavljanja oblastnih gospodarskih podjetij in denarnih zavodov. Medtem ko jim je ustava določila skrb za napredek različnih agrarnih panog, pa jim je zakon naložil tudi podpiranje obrti, industrije in zadružništva, kar je pomembna razširitev nalog oblastnih samouprav pri pospeševanju celotnega gospodarstva. Ob prenosu vseh poglobitvenih nalog na zdravstveno-socialnem področju na delovno področje oblastnih samouprav pa so bile pristojnosti le-teh v splošnem in strokovnem šolstvu ter širše v prosveti in kulturi omejene le na njihovo pospeševanje, kajti temeljne pravice odločanja o vseh pomembnih prosvetnih in kulturnih ustanovah je obdržala državna oblast. Sklepni sta bili določbi, da imajo oblastne samouprave "vobče skrb za pospeševanje gospodarskih in kulturnih nalog čisto oblastnega interesa" in da se jim lahko poleg navedenih nalog z zakonom dodelijo še druge pristojnosti. Glede postopka za volitve oblastnih skupščin, za katerega je bil zgled volilni sistem za Narodno skupščino, je bila pomembna razlika zlasti v razmerju med številom mandatov in prebivalcev. Tako je bilo število oblastnih poslancev približno štirikrat večje od poslanskih mandatov v beograjskem parlamentu, ker je bil za oblastne volitve en mandat določen že na deset tisoč prebivalcev. Tudi volilni okraji so bili zanje v primerjavi s parlamentarnimi manjši, sreži in večja mesta. Oblastne skupščine je kot "sklepajoči in nadzorni organ oblastne samouprave" skliceval na redno zasedanje s svojim ukazom kralj, in to vsako leto 5. novembra. Imele so pravico, da izvolijo svoja predsedstva, njihova temeljna naloga pa je bilo sprejemanje proračuna ter izdajanje uredb glede organiziranosti in poslovanja samoupravnih oblastev, ustanov in podjetij. Njihove uredbodajne pristojnosti pa je bistveno omejevalo določilo: "Z oblastno uredbo se smejo izdajati samo podrobni predpisi k odredbam zakonov, kolikor je to potrebno zaradi uporabljanja zakona v dotični oblasti." Med številnimi določili o načinu sprejemanja in obveznih sestavinah oblastnih proračunov naj navedemo le, da so njihovi temeljni dohodki izhajali iz imetja in ustanov oblasti, od samostojnih davkov in taks ter od doklade na državni davek,

prav tako pa so za nekatere dejavnosti dobivali dotacije iz osrednjega proračuna. Oblastne proračune je moral veliki župan poslati ministru za finance, ki je imel pravico spreminjati in dopolnjevati postavke o dohodkih in izdatkih, če je presodil, da niso ustrezni. Proti njegovim odločitvam je bila prav tako kot tudi glede negativnih opredelitev velikih županov o zakonitosti oblastnih uredb mogoča pritožba na Državni svet.¹⁰ Pristojnosti ministra za finance naj bi varovale davkoplačevalce v posameznih oblasteh pred prevelikimi obremenitvami in zagotavljale, da bodo oblastne samouprave za vse svoje naloge zagotovile ustrezna proračunska sredstva, dejansko pa so bile odločilni vzvod, prek katerega je lahko državna uprava zavirala preveliko gmotno krepitev oblastnih samouprav in s tem preprečevala oblikovanje temelja za razraščanje njihovih proticentralističnih prizadevanj. Spreminjanje oblastnega proračuna po odločitvi finančnega ministra je bila naloga oblastnega odbora kot izvršilnega organa oblastne samouprave, ki je imel tudi pristojnost za nakazovanje proračunskih sredstev za posamezne dejavnosti in ustanove, pa tudi za potrjevanje občinskih proračunov. Oblastni odbori so imeli nalogo, da izvajajo sklepe oblastnih skupščin, vodijo samoupravno administracijo in nadzirajo vse oblastne ustanove ter delujejo tudi takrat, ko oblastne skupščine ne zasedajo, za njihove seje pa so morali pripravljati tudi gradiva. Zakon je še posebej natančno opredelil različne oblike nadzora državne uprave nad oblastnimi samoupravami. Tako so imeli veliki župani pravico odpirati in sklepati zasedanja oblastnih skupščin, pristostvovati in razpravljati na sejah oblastnih skupščin in oblastnih odborov, ki so jim morali pošiljati zapisnike, da so lahko preprečevali izvajanje njihovih sklepov in uredb, za katere bi presodili, da so protiustavni in protizakoniti, pri čemer so se oblastni samoupravni organi zoper njihove negativne odločbe lahko pritožili na Državni svet. Ob začetku rednih zasedanj so bili veliki župani dolžni posredovati oblastnim poslancem poročilo o delovanju občne uprave v oblasti, vendar ti niso smeli o njem razpravljati in tako niso bili v ničemer odgovorni oblastni skupščini. Pravni zgodovinar dr. Sergij Vilfan je v analizi navedene zakonodaje poudaril, da je z njo "nastala podobna oblika ozemeljske uprave, kot je nekdanja bila v deželah, pri čemer je imel veliki župan podobno vlogo kot nekdanja deželna vlada, skupščina pa je spominjala po svojih pristojnostih na deželni zbor."¹¹

¹⁰ Zakon o državnem svetu in upravnih sodiščih (UL pokrajinske uprave za Slovenijo, št. 60, 7. 6. 1922) je v 46. členu med njegovimi pristojnostmi posebej navedel, da rešuje spore med upravnimi in samoupravnimi oblastvi.

¹¹ Sergij Vilfan, *Pravna zgodovina Slovencev*, Ljubljana 1961, 1996, 471.

Izvajanje finančnega nadzora nad oblastnimi samoupravami, ki so ga poleg Glavne kontrole neposredno izvajale oblastne kontrole, je določil še poseben zakon. Tako je imela Glavna kontrola pravico potrjevati oblastne zaključne račune pred njihovo predložitvijo oblastnim skupščinam, oblastna kontrola, sestavljena iz dveh članov, ki jih je imela pravico izvoliti oblastna skupščina, in iz dveh računskih preglednikov z ustrežno strokovno izobrazbo, ki jih je postavljala Glavna kontrola, pa je imela zlasti nalogo, da sproti pregleduje račune oblastnih samoupravnih organov in ustanov ter ukrepa v primeru nenamenske porabe sredstev, o svojih ugotovitvah pa je morala redno poročati centrali v Beogradu.¹²

Zakon o oblastni in sreski samoupravi je določal, da se morajo izvesti volitve v oblastne skupščine v treh mesecih po začetku njegove veljavnosti, ministra za notranje zadeve pa je pooblastil, da s svojo uredbo predpiše tudi začasni poslovnik za začetek njihovega delovanja, kar je storil julija 1922. leta.¹³ Tako so bili zagotovljeni vsi zakonski pogoji za začetek delovanja oblastnih samouprav. Toda odpor proti njihovim uveljavitvi je bil vsestranski. Avtonomistično-federalistične stranke so bile nezadovoljne s preskromno omejitvijo centralizma z oblastnimi samoupravami in so v prvih letih po Vidovdanski ustavi upale, da bodo z njeno revizijo lahko povečale njihove pristojnosti v skladu s svojimi državnopravnimi programi, centralistične sile pa niso kazale pripravljenosti za njihovo udejanjenje, ker bi krnile centralizem, pa tudi zato, ker so lahko v zahodnih delih države pričakovale absolutno prevlado avtonomističnih sil v oblastnih skupščinah, v ljubljanski in mariborski oblastni skupščini večino poslancev iz vrst SLS. Tako so določila o oblastnih samoupravah ostala neizvedena vse do preloma v letih 1926/27, ko je prišlo v novih političnih in gospodarskih razmerah do pozitivne opredelitve zanje v vladi in tudi v tedaj še opozicijski SLS. Ta se je odločila, da si bo kot vladna stranka prizadevala za razširitev pristojnosti obeh slovenskih oblastnih samouprav in za uveljavitev svoje oblastne dominacije v Sloveniji.

Potem ko je kralj Aleksander razpisal volitve v oblastne skupščine za 23. januar 1927, je SLS svojo novo politično opredelitev, da ne bo terjala revizije ustave, ker da zanjo ni mogoče doseči ustrezne večine, ampak bo oblastno samoupravo izrabila kot izhodišče za udejanjenje čim večjih pristojnosti glede gospodarsko-socialnega in prosvetno-kulturnega razvoja Slovenije, izrazila s parolo "Po samoupravi k avtonomiji."¹⁴ Na vo-

litvah je SLS v obeh oblastnih skupščinah dobila prepričljivo absolutno večino, po njih pa je vstopila tudi v osrednjo vlado. Dosegla je spremembo začasnega poslovnika za delovanje oblastnih skupščin,¹⁵ ki je omogočala izvolitev obeh skupščinskih predsedstev in oblastnih odborov le iz vrst njenih poslancev. Ta odmik od dotednjega proporcionalnega načela je povzročil hude obtožbe v liberalnem taboru. Ta je ostro napadel tudi kraljevo uredbo o oblikovanju dohodkov in izdatkov oblastnih proračunov, ki je bila pogoj za začetek delovanja oblastnih samouprav, pri čemer je moral resorni minister skrbeti, da so bili usklajeni "z občimi smotri države in državne finančne politike." Uredba je določala tudi zagonska sredstva iz osrednjega proračuna za začetek delovanja oblastnih samouprav.¹⁶ Ob tej uredbi se je razvila medstrankarska polemika, pri čemer je časnik Jutro obtoževal novo vladno stranko, da je privolila v degradacijo samostojnosti oblasti v ekspoziture finančnega ministra, list Slovenec pa je očital liberalcem, da so z glasovanjem za Vidovdansko ustavo krivi za omejeno samoupravo.¹⁷

S prvima sejama ljubljanske in mariborske oblastne skupščine in z izvolitvijo njenih oblastnih odborov 23. februarja 1927 se začenjajo njihova kontinuirana prizadevanja za čimprejšnje udejanjenje vseh ustavnih in zakonskih določil o prenosu dejavnosti in ustanov od velikih županov in nekaterih ministrstev v samoupravno izvajanje in upravljanje, njihovo delovanje pa je bilo usmerjeno tudi v pridobitev novih pomembnih pristojnosti za obe slovenski oblastni samoupravi. Ob tem je bila pomembna njihova opredelitev, da bosta delovali čim bolj usklajeno in enotno pri reševanju temeljnih zadev vseslovenskega pomena, kar naj bi omililo razdelitev jugoslovanske Slovenije na dve oblasti. Oblastni skupščini sta sprejeli tudi stalna poslovnik, s katerima sta si prizadevali v svojem delovanju čim bolj posnemati Narodno skupščino, ob upoštevanju omejenih pristojnosti, od Beograda pa sta za oblastne poslance zahtevali takšno imuniteto, kot so jo imeli poslanci osrednjega parlamenta,¹⁸ česar pa jima ni uspelo doseči. V praksi so oblastni poslanci presegli svoje pristojnosti z občasnimi razpravami o politični problematiki, čeprav bi se smeli omejiti le na gospodarske, socialne in kulturne zadeve.

Prvi pomembni rezultat posredovanj v Beogradu za povečanje samoupravnih pristojnosti so bile določbe finančnega zakona za leto 1927/28¹⁹

¹² Zakon o glavni kontroli, UL pokrajinske uprave za Slovenijo, št. 79, 28. 7. 1922.

¹³ Uredba o poslovnem redu v oblastni skupščini, prav tam, št. 97, 18. 9. 1922.

¹⁴ Slovenec, št. 272, 27. 11. 1926.

¹⁵ UL ljubljanske in mariborske oblasti, št. 15, 10. 2. 1927.

¹⁶ Prav tam, št. 22, 24. 2. 1927.

¹⁷ M. Stiplovšek, Slovenski parlamentarizem, 117-121.

¹⁸ Stenografski zapisnik 3. seje mariborske oblastne skupščine, z dne 25. 2. 1927 v fasc. 10, fond 93, in zapisnik 3. in 4. seje ljubljanske oblastne skupščine z dne 28. 2. 1927 v fasc. 34, fond 92 v ARS.

¹⁹ UL ljubljanske in mariborske oblasti, št. 45, 26. 4. 1927; fi-

o prenosu vsega premoženja nekdanjih avstrijskih dežel na oblastne samouprave in o pravici oblastnih skupščin na ozemlju nekdanje Avstro-Ogrske, da z oblastnimi uredbami spreminjajo, dopolnjujejo in razveljavljajo v mejah ustave in državnih zakonov prejšnje deželne zakone, ter o poblastilu ministrskemu svetu, da prenese z zakonodajo določene pristojnosti skupaj z ustreznimi sredstvi oblastnim samoupravam. Predsednik ljubljanske oblastne skupščine dr. Marko Natlačen je poudaril, da je bila z navedenimi določili "ustvarjena osnova in možnost za uspešno delovanje slovenskih oblastnih samouprav" in da pomenijo "prvi odločilni korak k zakonodajni avtonomiji" kot programskemu cilju SLS.²⁰ Za uspešno delovanje obeh slovenskih oblastnih samouprav je bilo pomembno tudi kraljevo imenovanje privržencev SLS za velika župana v ljubljanski in mariborski oblasti, s čimer je ta stranka prevzela vodilne funkcije na področju uprave in samouprave v Sloveniji.

Ljubljanski veliki župan dr. Fran Vodopivec in mariborski veliki župan dr. Fran Schaubach sta jima spomladi 1927 izročila v upravljanje in lastništvo precejšnje premoženje dežele Kranjske oziroma Štajerske, kar je bila pomembna okrepitev njune gnotne moči, omogočila obema oblastnima odboroma, da sta z imenovanjem novih upravnih organov okrajnih cestnih odborov v ljubljanski oblasti in okrajnih zastopov v mariborski oblasti pridobila odločilni vpliv v teh pomembnih organih okrajne samouprave po stari avstrijski zakonodaji, sklepno dejanje njunega prenosa pristojnosti na oblastna odbora pa je bila dodelitev pravice, da izvajata "nadzorstveno in disciplinsko gospostvo" nad občinami.²¹

Medtem ko je prevzemanje pristojnosti od velikih županov potekalo hitro in brez zapletov, je kljub številnim skupnim posredovanjem dr. Marka Natlačena in dr. Josipa Leskovarja, predsednika mariborske oblastne skupščine, v Beogradu potekalo počasi, pri čemer je bila poglobljena ovira nepripravljenost centralističnih krogov, da za prenesene zadeve in ustanove dodelijo oblastnim samoupravam ustrežna sredstva iz osrednjega proračuna. Šele potem ko sta Narodna radikalna stranka in SLS sklenili blejski sporazum o sodelovanju, je ministrstvo za zdravstvo slovenskima oblastnima samoupravama kot prvima v državi predala hkrati z dotacijo v upravljanje javne bolnišnice in okrožno zdravstveno službo s 1.

oktobrom 1927.²² Z vladno Uredbo o prenosu poslov na oblastne samouprave z dne 17. novembra 1927 so bile izpod dotedanje pristojnosti ministrstev za zdravstvo, za gradnje, za trgovino in industrijo, za socialno politiko in za kmetijstvo prenesene najkasneje do 1. aprila 1928 številne dejavnosti in ustanove v izvajanje in upravljanje oblastnih samouprav, pri čemer sta bili po obsegu prevzetih zadev med vsemi najvidnejši ljubljanska in mariborska oblast. Hkrati so bile določene tudi, žal nezadostne, dotacije iz osrednjega proračuna oblastnim samoupravam za prenesene naloge.²³ Šele ta uredba je omogočila, da so oblastne samouprave za izvajanje svojih nalog lahko konec leta 1927 sprejele prve realne proračune. Ljubljanska in mariborska oblastna skupščina sta pretežno s svojimi lastnimi finančnimi viri uspeli že kmalu v primerjavi z dotedanjim centralističnim upravljanjem izboljšati položaj vseh dejavnosti in ustanov, ki sta jih prevzeli.

Tudi leta 1928 sta si obe slovenski samoupravi prizadevali pridobiti še nove pristojnosti. Mariborski oblastni odbor je predlagal, da bi ljubljanska in mariborska oblastna skupščina na skupnem zasedanju marca 1928 v Celju kot "nekaka skupščina Slovenije" sprejemali po predhodni razpravi v že ustanovljenem skupnem paritetnem uredbodajnem odboru obeh skupščin tiste uredbe, ki bi veljale za obe oblasti. Takšno zasedanje bi morala odobriti osrednja vlada, česar pa po mnenju ljubljanskega oblastnega odbora ni bilo pričakovati, saj zaradi zaostrenih nacionalno-političnih razmer v državi za manifestacijo "za zjedinjeno Slovenijo... ni... prikladen čas..."²⁴ Vse pobude za skupno skupščinsko zasedanje so iz teh razlogov propadle, pač pa sta se za reševanje skupnih zadev večkrat sestala oba oblastna odbora. Uspešna pa so bila prizadevanja slovenskih oblastnih samoupravnih organov za razširitev uredbodajnih pristojnosti, saj sta s finančnim zakonom za leto 1928/29 obe skupščini, kot edini v državi, dobili tudi pravico spreminjati poprevarno zakonodajo, in sicer nekatere pomembne zakonske akte Narodne in Deželne vlade za Slovenijo.²⁵

Prav tako so bila uspešna tudi prizadevanja obeh oblastnih samouprav, da si pridobita nadzorne pristojnosti nad okrajnimi samoupravami. Tako sta po njunih pritožbah na Državni svet in na ministrstvo za notranje zadeve oba velika župana izdala skupno uredbo o prenosu nadzornih in disciplinskih pristojnosti nad okrajnimi zastopstvi na ozemlju nekdanje Štajerske na obe

nančne zakone so sprejemali ob vsakoletnih proračunih v mesecu marcu, z njimi pa urejali nekatere pomembne zakonske zadeve, s čimer so obšli dolgotrajne parlamentarne postopke.

²⁰ Dr. Marko Natlačen, *Oblastna samouprava v Sloveniji, Slovenci v desetletju 1918-1929*, Ljubljana 1928, 341; Slovenec, št. 74, 2. 4. 1927.

²¹ UL ljubljanske in mariborske oblasti, št. 63, 11. 6., in št. 67, 21. 6. 1927; M. Stiplovšek, *Slovenski parlamentarizem*, 171-172; Božo Grafenauer, n. d., 208-209.

²² Zapisnik o sporazumu na ministrstvu za zdravstvo z dne 7. 9. 1927, spis št. 4163 v fasc. 9, fond 92 v ARS.

²³ UL ljubljanske in mariborske oblasti, št. 123, 13. 12. 1927.

²⁴ Dopis mariborskega oblastnega odbora z dne 8. 3. 1928, spis št. 880 v fasc. 4, in zapisnik 53. seje ljubljanskega oblastnega odbora z dne 12. 3. 1928 v fasc. 34, fond 92 v ARS.

²⁵ UL ljubljanske in mariborske oblasti, št. 45, 26. 4. 1928.

oblastni samoupravi.²⁶ Ljubljanska oblastna samouprava je od državne gradbene direkcije prevzela tudi nadzor nad okrajnimi cestnimi odbori. Mariborski veliki župan je te prenose pristojnosti tudi na okrajni ravni označil, da se je tako "samoupravna stavba, ki ima svoj temelj v občini in svoj krov v oblastni skupščini," dogradila "v svojem bistvenem ogrodju." Za uspešno samoupravno delo pa je "eminentne važnosti" finančni zakon za leto 1928/29, ker je bil z njim oblastni skupščini "de facto priznan značaj zakonodajnega telesa..."²⁷ Rzsodba Državnega sveta glede veljavnosti uredbe ljubljanske oblastne skupščine o pobiranju občinskih taks potrjuje, da sta imeli obe slovenski oblastni skupščini pravico izdajati tudi uredbe z zakonsko močjo.²⁸ Obe oblastni skupščini sta z obsežnim uredbodajnim delom leta 1928 skupaj sprejeli 55 oblastnih uredb,²⁹ ki so pomenile bistveno izboljšanje pravne ureditve gospodarsko-socialnega življenja v obeh oblasteh. V razpravi na začetku III. zasedanja obeh oblastnih skupščin ob sprejetju proračuna za leto 1929, s katerima sta za skoraj polovico še izboljšala gmotne pogoje za delovanje oblastnih samouprav in ju je minister za finance potrdil skoraj brez sprememb, so oblastni poslanci zahtevali tudi okrepitev finančne samostojnosti oblastnih samouprav.³⁰ Tega cilja pa jim ni uspelo doseči, kajti kralj Aleksander je 6. januarja 1929 ob uvedbi diktature z odpravo Vidovdanske ustave pretrgal tudi uspešno delovanje te pomembne oblike udejanjanja samouprave oziroma avtonomije in začetkov parlamentarizma na Slovenskem. Naloge razpuščenih voljenih oblastnih samoupravnih organov sta kot komisarja prevzela dr. Natlačen in dr. Leskovar;³¹ v skladu s programom zadnjega zasedanja oblastnih skupščin sta pod nadzorom velikih županov prek samoupravnih uradov uspešno delovala do jeseni 1929.

Slovenskim oblastnim samoupravnim organom je uspelo prvotne pristojnosti razširiti, kar je bila nagrada SLS za njeno sodelovanje v režimski koaliciji. To dejstvo pa je imelo za posledico tudi, da jim je osrednja vlada pustila

veliko samostojnosti oziroma avtonomije pri izvajanju njihovih nalog in da tudi niso imeli težav pri potrjevanju oblastnih proračunov. V kompetenčnem pogledu in posledično tudi v svoji dejavnosti sta slovenski oblastni samoupravi med vsemi v državi dosegli največ uspehov, kar je povzročilo nezadovoljstvo zlasti na Hrvaškem, kjer si je tedaj opozicijska Hrvaška seljačka stranka prizadevala čim bolj okrepiti oblastne samouprave, veliki župani pa so jim kot predstavniki centralističnih osrednjih oblasti to preprečevali.³² Zagrebški oblastni odbor je ugotovil, da ob enotni ustavi in zakonodaji s posebnimi pooblastili ljubljanski in mariborski oblasti "obstojajo de facto različni tipi oblastnih samouprav,"³³ še radikalnejše pa je bilo hrvaško časopisje, saj je o slovenskih oblasteh pretirano pisalo celo kot o nekaki "državi v državi."³⁴ Povečane pristojnosti slovenskih oblastnih samouprav so bile primer privilegiranege asimetričnega udejanjanja oblastnih samouprav kot usluga vladni SLS, toda kljub temu sta bili kompetenčno še daleč od zakonodajne in široke izvršilne avtonomije, ki je bila državnopravni program te vodilne slovenske stranke. Slovenski oblastni skupščini pa sta na drugi strani po svojih samoupravnih pristojnostih daleč presegali edini predstavniški organ za splošne zadeve v tridesetih letih, banski svet Dravske banovine, ki je z zakonom o oblikovanju banovin in banske uprave jeseni 1929 dobil le omejene posvetovalne funkcije. Tedaj sta bila razrešena komisarja oblastne samouprave in odpravljani so bili tudi posebni samoupravni uradi, vsa oblast v banovini, tudi za dotedanje samoupravne zadeve, pa osredotočena v rokah bana kot najvišjega državnega oziroma vladnega funkcionarja v novih največjih upravnih enotah,³⁵ s čimer so bila prizadevanja za samoupravo oziroma avtonomijo spet potisnjena na začetek. To dejstvo je v Sloveniji v prevladujočem avtonomističnem taboru povzročilo nezadovoljstvo, pozitivno pa je bila sprejeta združitev ljubljanske in mariborske oblasti, z začasnó izjemo Bele krajine do leta 1931, v Dravsko banovino.

Z navedeno zakonodajo je bila izvedena le administrativna, ne pa tudi samoupravna decentralizacija, birokratsko izvajanje pristojnosti bana "pod vrhovnim nadzorstvom in po navodilih" resornih ministrstev pa je bilo skromno omiljeno

²⁶ UL ljubljanske in mariborske oblasti, št. 78, 18. 8. 1928.

²⁷ Poročili velikih županov v prilogi k zapisnikom 1. seje III. zasedanja ljubljanske in mariborske oblastne skupščine z dne 5. 11. 1928 v fasc. 33, fond 92, in fasc. 11, fond 93 v ARS.

²⁸ Rzsodba Državnega sveta z dne 21. 12. 1928 v fasc. 30, fond 92 v ARS.

²⁹ Uredbe so bile objavljene v skupnem uradnem glasilu in uradnem listu Ljubljanske in Mariborske oblasti Samoupravi (1928-1929).

³⁰ M. Stiplovšek, Slovenski parlamentarizem, 274-301.

³¹ Zakon o izpremembi zakona o občinskih in oblastnih samoupravah ter uredba o poslovanju komisarjev oblastnih samouprav, UL ljubljanske in mariborske oblasti, št. 4, 11. 1., in št. 9, 26. 1. 1929. Kadrovska kontinuiteta vodilnih funkcionarjev oblastnih samouprav je bila pozitivna posledica odločitve dr. Antona Korošca, da ostane tudi v vladi šestojanuarskega režima.

³² Podrobneje glej edicijo Radičev sabor 1927-1928. Zapisnici Oblasne skupštine Zagrebačke oblasti. Priredila dr. Mira Kolar-Dimitrijević, Zagreb 1993.

³³ Spomenica zagrebškega oblastnega odbora ministru za finance z dne 12. 12. 1927 v fasc. 3, spis št. 18, fond 92 v ARS.

³⁴ Komentar pisanja Hrvatskih novosti v Slovincu, št. 98, 3. 5. 1927.

³⁵ Zakon o nazivu države in razdelitvi kraljevine na upravna območja z dne 9. 10. 1929 (UL dravske banovine, št. 100, 9. 10. 1929) in Zakon o banski upravi z dne 7. 11. 1929 (UL kraljevske banske uprave Dravske banovine, št. 1, 20. 11. 1929).

z nekaterimi posvetovalnimi organi, med katerimi je bil temeljni banski svet,³⁶ sestavljen iz predstavnikov vseh srezov in mest z najmanj tri tisoč prebivalci, pri čemer so imela lahko večja mesta do največ štiri zastopnike. Njegova poglobljena naloga je bilo svetovanje banu pri oblikovanju vsakoletnih banovinskih proračunov za financiranje zlasti tistih ekonomsko-socialnih in prosvetno-kulturnih dejavnosti in ustanov, ki so jih konec dvajsetih let izvajale oziroma upravljale oblastne samouprave, pri čemer naj poudarimo, da so bili banu in njegovemu kraljevski banski upravi pri njegovem sestavljanju osnova postavke izdatkov in dohodkov obeh oblastnih proračunov. Minister za notranje zadeve je imel poleg pravice imenovanja banskih svetnikov tudi zakonsko pooblastilo, da izda pravilnik o organizaciji, delovanju, poslovnem redu in financiranju banskega sveta. Predsednik vlade in hkrati minister za notranje zadeve general Petar Živković je 3. julija 1930 z njim banskim svetnikom določil predvsem nalogo, da "motrijo v prvi vrsti gospodarski, socialni in kulturni razvoj srezov in mest, za katere so postavljeni, in predlagajo banu predstavitve, v katerih opozarjajo na potrebne ukrepe v tem pravcu." Banski svetniki so lahko banu posredovali svoja mnenja in predloge glede ukrepov za napredek kmetijstva, delovanja različnih kmetijskih in živinorejskih ustanov, kmetijskega šolstva, upravljanja nedržavnih gozdov, ustanavljanja in vzdrževanja banovinskih zdravstvenih ter socialnih ustanov in služb, vzdrževanja in graditve cestnega in železniškega omrežja ter drugih javnih objektov, posebej šolskih poslopij, hidrotehničnih del, razvoja strokovnega šolstva za potrebe obrti in trgovine ter podpiranja delovanja telesnovzgojne organizacije Sokola, kulturno-prosvetnih in humanitarnih društev, tudi za vso banovino. Za kritje izdatkov za te dejavnosti je moral ban določiti predvsem različne davčne obveznosti prebivalstva banovine ter uporabiti dohodke banovinskih podjetij in ustanov, za to tako imenovano banovinsko področje pa so skrbeli posebni banovinski uslužbenci v okviru enotne banske uprave. Člani banskega sveta so lahko svoje naloge opravljali le na sejah, niso pa smeli vplivati na odločitve upravnih oblasti in pri njih posredovati. S pravilnikom je minister tudi določil, da mora vsako leto sklicati največ 15 dni trajajoče redno zasedanje glede banovinskega proračuna, na katerem mora ban na prvi seji predložiti svoj predlog proračunskih dohodkov in izdatkov. Ko dobi od banskega sveta stališče o najnujnejših potrebah v posameznih okrajih in mestih, naj "po svoji presoji in finančni moči banovine ukrene vse, kar je potrebno, da se jim

zadosti in da se zagotovijo sredstva v proračunu," ki ga je dokončno potrdil minister za finance. Potem ko je sklenjen posvet o banovinskem proračunu, smejo banski svetniki sprožiti tudi druga vprašanja, ki se nanašajo na delovno področje banskega sveta. Ban je po odobritvi ministra za notranje zadeve lahko skliceval tudi največ petdnevna izredna zasedanja za razpravo zlasti o finančnih in premoženjskih zadevah. Pravilnik je vseboval tudi poslovniška določila, v katerih so bile posebej pomembne pravice bana kot predsedujočega sejam banskega sveta, da omeji pravico njegovih članov do razprave.³⁷ Pred začetkom delovanja banskih svetov je minister za notranje zadeve s posebno okrožnico skrajno omejil njihove pravice pri sprejemanju banovinskega proračuna. V njej je poudaril, da glede na posvetovalno vlogo banskega sveta v njegovi razpravi o banovinskem proračunu ne sme priti do njene delitve v načelno in specialno, "a še manj do kakršnegakoli glasovanja ali preglasovanja". Banski svetniki morajo svoje sodelovanje v proračunski razpravi omejiti le na posredovanje potreb svojih območij, "ki jih bo ban po svoji uvidevnosti upošteval ali ne. Ker je banski svet organ bana in ker člani banskega sveta dajejo banu nasvete, mora vse delo v banskem svetu ostati kot notranja administrativna stvar" in le od banove presoje je odvisno, koliko informacij o njegovem delu bo posredoval širši javnosti. Zahteval je, da navedena navodila strogo izvajajo.³⁸

Tako so bili leta 1930 določeni pravni temelji za delovanje banskega sveta do leta 1941. Oktroirana oziroma septembrska ustava je sicer vsebovala tudi določbe o omejenih samoupravnih pristojnostih banovin,³⁹ ki so bile v primerjavi z oblastnimi samoupravami še nekoliko zmanjšane.⁴⁰ Izvajali naj bi jih izvoljeni banovinski sveti in banovinski odbori, njihovo organizacijo in pristojnosti pa naj bi določal zakon, ki ga kljub številnim obljubam ni poslala Narodni skupščini v sprejetje nobena vlada. V banskem svetu Dravske banovine so zato potekala prizadevanja svetnikov za udejanjenje ustavno določene banovinske samouprave ob hkratni čim širši upravni decentralizaciji, pa tudi za povečanje njegove pristojnosti pri sprejemanju banovinskih proračunov. V teh avtonomističnih prizadevanjih je bila prelomnica leto 1935 z zamenjavo liberalnega re-

³⁶ V tridesetih letih sta delovala še dva strokovna posvetovalna organa, sanitetni svet za področje socialne politike in zdravstva ter banovinski šolski odbor, predvideni banovinski kmetijski odbor pa ni zaživel (Dragotin Trstenjak, Uprava v Sloveniji, Spominski zbornik Slovenije, Ljubljana 1939, 113).

³⁷ Pravilnik o organizaciji in delu banskega sveta, Službeni list (SL) kraljevske banske uprave Dravske banovine, št. 19, 20. 8. 1930. Srbohrvaški original je v prilogah vseh prvih zasedanj banskega sveta (BS) Dravske banovine v fondu 77 v ARS.

³⁸ Okrožnica ministra za notranje zadeve z dne 18. 10. 1930 (banu Dravske banovine je bila poslana 18. 1. 1931) v fasc. 1, fond 77 v ARS.

³⁹ SL kraljevske banske uprave Dravske banovine, št. 53, 10. 9. 1931, člani 84-97.

⁴⁰ Oktroirana ustava je objave banovinskih odredb pogojevala s predhodnim soglasjem Državnega sveta, tudi izvajajnje samoupravnih nalog pa naj bi bilo združeno v enotni banski upravi.

žima JNS z vladavino JRZ, po kateri je katoliški tabor postopno radikaliziral svoje zahteve v oblikovanje banovine Slovenije s širokimi zakonodajnimi in izvršilnimi pristojnostmi. Posebej pa je treba poudariti, da so bile možnosti za uveljavitev številnih pobud in predlogov banskih svetnikov v obdobju velike gospodarske krize v prvi polovici tridesetih let, ki je vplivala na zmanjšane možnosti pridobivanja dohodkov in terjala izdatke zlasti za omilitev hudih socialnih posledic, zelo skromne, od tedaj pa so banovinski proračuni glede na ponovno gospodarsko rast iz leta v leto naraščali⁴¹ in tako je ban lahko njihova prizadevanja na vseh področjih pristojnosti bolj upošteval.

Prvo zasedanje banskega sveta januarja 1931 je potekalo po ministrovih navodilih, predstavnik banskih svetnikov pa je poudaril, da je kralj z oblikovanjem banovin, "ki morejo s pravilnim združevanjem državnih in lokalnih interesov uspešno vršiti posle decentralizacije uprave" napravil "modri ukrep", ter izrazil željo, da bi bil prenos pristojnosti na banovine čim širši.⁴² Prvi banski svet Dravske banovine je štel štirideset članov, sestavljali pa so ga privrženci vseh treh političnih taborov, katoliškega, liberalnega in socialističnega. To je imelo za posledico, da so bile nekatere razprave, na primer o sokolstvu, tudi politično obarvane. Toda po odhodu predstavnika prepovedane SLS iz vlade je minister za notranje zadeve jeseni 1931 imenoval skoraj vse banske svetnike iz vrst liberalnega tabora⁴³ in v prvi polovici tridesetih let lahko v banskem svetu sledimo le pogledom njegovih privržencev na državno ureditev. Na II. zasedanju banskega sveta v začetku leta 1932 je ban dr. Marušič navdušeno poudaril, da "je dana po ustavi avtonomija banovinam," ki bo omogočala razvijanje vseh kulturnih in ekonomskih sil v korist banovine in države. Banski svetniki so pričakovali skorajšnje udejanjenje ustavnih določil in so predlagali za delovanje banovinskih samoupravnih organov sredstva že v proračunu za leto 1932/33, njihova prizadevanja za okrepitev vloge banskega sveta pa kaže predlog, naj bi ga pred plenarno obravnavo preučili še posebni odseki in da naj ga ban večkrat skliče na seje.⁴⁴ Ta korak k temeljiti proračunski razpravi pa je z izvolitvijo finančnega odseka uspelo uveljaviti banskemu svetu v začetku leta 1933 na njegovem III. zasedanju, ki je posebej pomembno tudi zaradi tehtnih razprav o problematiki upravne in samoupravne decen-

lizacije ter oblikovanja stališč do aktualnih političnih razmer, ki so se na prelomu 1932/33 zaostrele zaradi v točkah izraženih zahtev prepovedanih opozicijskih strank po federalistični preureditvi države in obnovitvi demokracije. "Predstavništvo Slovenije", kot je Jutro poimenovalo banski svet, je odločno zavrnilo federalistične punktacije SLS kot separatistične. Ban dr. Maušič je sicer opozoril, da banski svet ni "nobena politična institucija v smislu ustave in pravilnika, ampak strogo gospodarska institucija," toda njegova obsodba tega dejanja, uperjenega proti narodni in državni enotnosti, je upravičena in nujna.⁴⁵ V odgovor na federalistične zahteve SLS so banski svetniki v skladu z unitaristično-centralistično opredelitvijo liberalnega tabora v svojih razpravah podprli udejanjenje ustavnih določil o banovinskih samoupravah, o problematiki upravne in samoupravne decentralizacije pa sta obsežno referirala tudi ban in posebej njegov pomočnik dr. Otmar Pirkmajer. S posebno resolucijo so pozdravili napoved vlade, "da se bo v najkrajšem času pristopilo k izgraditvi banske uprave in banovinske samouprave na bazi najširše dekoncentracije", ter opozorili tudi na nujnost prenosa ustreznih finančnih virov na banovine. Ob sklepu III. zasedanja se je predsednik kluba banskih svetnikov Ivan Tavčar zahvalil banu "na uvidevnosti, da je pristal na tak način obravnavanja proračuna, ki odgovarja demokratičnim principom vsake javne ustanove... O priliki obravnavanja tega proračuna nismo bili samo posvetovalni organ, dejansko je bila razprava izvedena tako, da smo v vseh točkah proračuna odločevali... Jaz mislim, da upravičeno lahko trdim, da ta proračun ni samo proračun kraljevske banske uprave kot take, ampak proračun..." banskega sveta, ki je po obsežnih razpravah na sedmih sejah finančnega odbora ter po generalni in specialni razpravi "pri vsaki priliki glasoval in s tem izražal svoje mnenje in odločeval glede posameznih postavk proračuna." Takšen potek sprejemanja proračuna je treba poudariti tudi zato, "ker se mnogokrat javnosti hoče imputirati mnenje, češ da banovinski svet nima nobene prave vrednosti in da... ne vrši tiste naloge in nima tistih pravic, kot bi jih moralo imeti demokratično ljudsko zastopstvo. Zavedamo se, da teh pravic po zakonu res nimamo, tekom razprave v banovinskem svetu pa je bila stvar praktično izpeljana tako, da so (mu) bile te pravice... dejansko priznane in prav s te strani g. ban sprejmite našo zahvalo, da ste tako umevali naloge banovinskega sveta in mu dejansko dali tako pravico in obeležje največje resnosti."⁴⁶

⁴¹ Dr. Vladimir Murko, *Državne in samoupravne finance v dravski banovini v l. 1918-1938*, Spominski zbornik Slovenije, 480.

⁴² Stenografski zapisnik 8. seje II. zasedanja BS, 29. 1. 1931, v fasc. 1, fond 77 v ARS.

⁴³ Podrobneje glej razpravo M. Stiplovska, *Začetek delovanja banskega sveta Dravske banovine leta 1931*, Melikov zbornik. Slovenci v zgodovini in njihovi srednjeevropski sosedje, Ljubljana 2001, 951-966.

⁴⁴ Stenografski zapisnik 1. seje II. zasedanja BS, 8. 2. 1932, v fasc. 2, fond 77 v ARS.

⁴⁵ Stenografski zapisnik 1. seje III. zasedanja BS, 15. 2. 1933, v fasc. 4, fond 77 v ARS; Jutro, št. 40, 16. 2. 1933.

⁴⁶ Stenografski zapisnik 4. seje III. zasedanja BS, 25. 2. 1933, prav tam; opozorimo naj, da se v zapisnikih in razpravah za banski svet uporablja naziv banovinski svet, ki bi bil ustrezen le v primeru njegove izvolitve.

Toda vsa prizadevanja banskega sveta in banske uprave za učinkovitejše reševanje hudih posledic velike gospodarske krize v Sloveniji prek banovinskega proračuna in posebnega bednostnega sklada so bila razvrednotena z odločitvijo ministra za finance, da ju ob potrditvi zmanjša.⁴⁷ Takšno ravnanje je sprožilo tudi med režimskimi privrženci hudo nezadovoljstvo, ki ga je izrazil na zadnjem zasedanju v času režima JNS Ivan Tavčar, nekdanji narodni socialist. Poudaril je, da mora banski svet dobiti "odločilni vpliv" pri sestavi proračunov in prek njegovega stalnega odbora tudi pri njihovem izvajanju, s čimer naj bi se končala praksa, da jih osrednja vlada ob potrjevanju "prikroji popolnoma po svojem mišljenju."⁴⁸ Zanimivo pa je, da ni zahteval izvedbe volitev banovinskega sveta, ki so bile temeljni pogoj za začetek delovanja ustavno določenih banovinskih samouprav. To je v obdobju liberalne vladavine zadnji odločno zahteval Albin Prepeluh na zasedanju banskega sveta v začetku leta 1934, kar je utemeljeval z dejstvom, da "mi tukaj nimamo ničesar govoriti, temveč odloča samo g. ban," ki "je sicer toliko demokrat, da nas vpraša za mnenje, in nas pusti glasovati, toda on lahko to glasovanje vzame kot resno, ali pa tudi ne, in če bo prinesel proračun iz takega zastopa, kot smo mi, ne bo imel hrbtenice pri finančnem ministrstvu (ob potrjevanju op. p). Če pa bi bil banovinski svet izvoljen, bi imeli sklepi tega sveta docela drugačno moč."⁴⁹

Prepeluh pa je opozoril na enega izmed verjetnih vzrokov za odlaganje udejanjanja ustavnih določil o banovinskih svetih, in sicer na bojazen, da bo po volitvah njihova kadrovska sestava v nekaterih banovinah, med njimi prav gotovo v Dravski banovini, drugačna od režimskih želja tudi ob zanj ugodnem volilnem sistemu, kar so pokazale tudi občinske volitve oktobra 1933.⁵⁰ Banski svet Dravske banovine se je v prvi polovici tridesetih let zavzemal predvsem za upravno decentralizacijo in okrepitev svoje vloge pri sprejemanju proračunov, za udejanjenje tudi banovinske samouprave prek izvoljenih organov pa se je odločno opredelil le na III. zasedanju v začetku leta 1933, torej pred občinskimi volitvami. Postopno je z dvofazno, načelno in podrobno obravnavo banovinskega proračuna ter z glasovanjem o njegovih postavkah uspel mimo pravnih okvirov postopek prilagoditi svojim hotenjem po okrepitvi vloge pri opravljanju te temeljne pristojnosti.

Toda dejstvo, da tudi dohodki proračunov, ki jih je praviloma precej znižal že minister za finance, posebej z ustavljanjem državne dotacije, v razmerah velike gospodarske krize niso bili realizirani,⁵¹ pomen tega proceduralnega uspeha zmanjšuje.

Pomembna sprememba v delovanju banskega sveta pa je nastopila na njegovem VII. zasedanju v začetku leta 1936, ko je prevzel njegovo vodenje novi ban dr. Marko Natlačen, minister za notranje zadeve dr. Anton Korošec pa je razen enega razrešil vse dotedanje banske svetnike ter na novo imenoval na to funkcijo le privržence nekdanje SLS oziroma slovenske organizacije JRZ.⁵² Takšna strankarska sestava banskega sveta je ostala do leta 1941. To dejstvo in nove gospodarske razmere so vplivale na nekaj sprememb v njegovem delovanju v primerjavi s prvo polovico tridesetih let, poudarimo pa naj le dve najpomembnejši, na način opravljanja svetovalne naloge pri sprejemanju banovinskega proračuna in na njegova odločna avtonomistična prizadevanja, pri čemer so le-ta posebej spodbujale in krepile zlasti težave pri zagotavljanju ustrezne gnotne osnove za uspešno gospodarsko, socialno in kulturno rast Slovenije ter skromne proračunske pristojnosti. Njegovi novi člani se tudi niso bali volitev tako kot predhodniki, saj so vedeli, da ima njihova stranka široko podporo volilcev. Vsa medsebojna prepletenost in pogojenost teh dejavnikov se je pokazala že na zasedanju leta 1936. Ban dr. Natlačen je po uvodnem ekspoziju o preskromnem povišanju banovinskega proračuna glede na aktualne potrebe "slovenske banovine" odločil, da bo o njem potekala le enofazna obravnavna, ker posebna načelna razprava glede na to, da ga posvetovalni banski svet ne more ne zavrniti in ne potrditi, ni potrebna.⁵³ Zaradi skrajšanega postopka, ki pomeni nazadovanje v primerjavi s sprejemanjem proračunov v letih 1933-35, je vsako redno zasedanje do leta 1941 obsegalo le šest sej. Ker pa obsežne dvofazne razprave niso imele tudi ustreznih finančnih učinkov, je pomenila sprememba predvsem racionalizacijo dela banskega sveta, pri čemer je postopno naraščanje banovinskega proračuna, v štirih letih za skoraj 50 odstotkov,⁵⁴ vendarle omogočalo uresničenje večjega števila predlogov banskih svetnikov kot v prvi polovici tridesetih let. Dr. Natlačen pa je nadaljeval dotedanjo prakso, da so banski svet-

⁴⁷ SL kraljevske banske uprave Dravske banovine, št. 27, 1. 4., in št. 63, 5. 8. 1933.

⁴⁸ Stenografski zapisnik 1. seje VI. zasedanja BS, 5. 2. 1935, v fasc. 8, fond 77 v ARS.

⁴⁹ Stenografski zapisnik 7. seje V. zasedanja BS, 12. 2. 1934, v fasc. 7, fond 77 v ARS.

⁵⁰ Na občinskih volitvah je dosegla, kljub neugodnemu volilnemu sistemu, uspehe tudi opozicijska SLS (Jože Žontar, *Občine v Sloveniji v letih 1918-1941*, Vilfanov zbornik, Ljubljana 1999, 617).

⁵¹ Kot primer naj navedemo, da je bil proračun za leto 1932/33 realiziran le v višini okoli 65 odstotkov (gradivo o proračunu za leto 1936/37 v fasc. 10, fond 77 v ARS).

⁵² SL kraljevske banske uprave Dravske banovine, št. 10, 14. 12. 1935.

⁵³ Stenografski zapisnik 1. seje VII. zasedanja BS, 12. 2. 1936, v fasc. 10, fond 77 v ARS. Kot zanimivost naj omenimo, da ta njegova odločitev ni navedena v uradnem zapisniku (prav tam).

⁵⁴ Vladimir Murko, n. d., 480.

niki o pomembnih zadevah, ki naj bi jih reševala banska uprava oziroma osrednja vlada, oblikovali posebne resolucije. Njihovo število je naraščalo, teže pa jim je dajala opredelitev banskih svetnikov zanje z glasovanjem. Pomembno je bilo banovo povabilo, da mu pri izvajanju proračuna svetujejo in pomagajo, s čimer je delovanje banskih svetnikov mimo pravilnika razširil tudi na čas med zasedanji.

Že na prvem zasedanju je bila po ostri kritiki Beograda, da s centralizacijo in neizpolnjevanjem finančnih obveznosti do banovine izvaja zavestno demontažo slovenskega gospodarstva in kulture, postavljena zahteva za uvedbo širokih samouprav.⁵⁵ Banski svetniki so ob obravnavi vsakoletnih proračunov kritizirali državne oblasti, da omejujejo možnosti za pridobivanje njihovih lastnih banovinskih dohodkov, kar ima za posledico prepočasno izboljšanje gmotnih razmer za razvoj tistih gospodarskih, socialnih in kulturnih dejavnosti, ki se financirajo iz banovinskega proračuna, hkrati pa davčno preobremenjeno Slovenijo zapostavljajo oziroma ne skrbijo ustrezno za tiste ustanove in panoge, ki bi morale dobiti sredstva iz osrednjega proračuna, za spremembo takšnega nevzdržnega stanja pa nimajo moči. To bi lahko pridobili le z začetkom delovanja izvoljenih banovinskih samouprav, ki bi morale dobiti tudi ustrezno finančno samostojnost. Po sprejetju takšne resolucije leta 1937 je dr. Josip Leskovar izrazil nestrinjanje banskih svetnikov "z onim pravnim stanjem, v katerem je banovina do centralne vlade ali države, in tudi ne s pravnim stanjem, v katerem smo mi do bana", in poudaril njihovo hotenje, "da bi mi čim prej dobili svojo samoupravo in mesto tega banskega sveta, ki je pravzaprav nestvor iz absolutistične dobe, dobili zastop, izvoljen od ljudstva, ki bi sodeloval tako pri uredbodaji kot pri upravi."⁵⁶ Po tehtni proračunski razpravi in sprejetju resolucije, v kateri je banski svet izrazil pričakovanje, da bo hkrati enakopravno rešeno hrvaško in slovensko državno-pravno vprašanje, ga je ban dr. Natlačen pohvalil, da "je na res dostojen način nastopal kot naš slovenski gospodarski parlament" oziroma kot naslednik deželnih zborov in oblastnih skupščin. Ugotovil je, da je banski svet "po svoji sestavi preveč homogen", da bi na njegovih sejah prihajalo do verbalnih zaostritev in idejnih spopadov, na manjšo odločenost njegovih članov pa vpliva tudi zavest, "da niso od naroda izvoljeni in da je njihova naloga le v tem, da poročajo o razmerah in potrebah ter da svetujejo, ne da bi mogli zahtevati." Pohvalil je banske svetnike, da je v njihovih "razpravah na splošno vendarle prevladal smisel za širšo skup-

nost nad prizadevanji za lokalne potrebe". Obljubil jim je, da bo njihove predloge pretehtal ob končnem oblikovanju proračuna, in se jim opravičil, da kljub njegovemu povečanju zaradi pomankanja sredstev ne bo "mogel zadovoljiti vseh njihovih utemeljenih želja."⁵⁷

Medtem ko so se resolucije z zasedanj banskega sveta od 1936 do 1939 omejevale predvsem na čimprejšnjo uveljavitev ustavnih določb o banovinskih samoupravah, pa je na sklepni seji XII. zasedanja februarja 1940 soglasno energično zahteval ustanovitev banovine Slovenije, ki bi imela po hrvaškem zgledu široke zakonodajne, izvršilne in finančne pristojnosti ter bi pomenilo dejansko revizijo ustave. Ban se je v sklepnem govoru pridružil pričakovanju banskih svetnikov, da bo do naslednjega zasedanja že izvoljen banovinski zbor. Ob predvidenem slovesu od posvetovalnega banskega sveta je ugotovil, da je bilo delo banskih svetnikov, "čeprav je zrla javnost na Vas včasih omalovažujoče, velike vrednosti. Zgodovinar, ki bo pregledoval zapisnike o naših sejah, ne bo mogel iti s prezirom ali omalovaževanjem mimo dela, ki ste ga v teh letih... izvršili. Vsakokratno zasedanje banskega sveta je bila nekaka revija gospodarstvenega, kulturnega, socialnega in zdravstvenega stanja v Sloveniji. Ko ste se tu vrstili drug za drugim kot govorniki, ko ste razkrivali potrebe svojih okrajev in se zanje z vso zgovornostjo zavzemali, ko ste razkrivali in grajali nedostatke, zaradi katerih trpi javna uprava in javna blaginja,... ste pokazali mnogo razumevanja in poznavanja teh vprašanj, a obenem prav tako veliko in plemenito vnemo in hvalevredno stremljenje, da bi svojemu ljudstvu čim več koristili in mu v njegovih težavah čim več pomagali. V zapisnikih o sejah banskega sveta bo našel zgodovinar mnogo zdravih in koristnih pobud, ki so v važnih stvareh odločilno usmerjale delo kraljevske banske uprave in tako mnogo pripomogle k zboljšanju javne uprave in ljudskega blagostanja."⁵⁸ Omenimo naj še, da je na zadnjem zasedanju banski svet posvetil vso pozornost reševanju aktualnih problemov vojnega gospodarstva, predstavnik banskih svetnikov pa je poudaril hotenje za takšno ureditev jugoslovanske države, "da bo nudila vsem trem bratskim narodom vse možnosti svobodnega razvoja in vsestranskega napredka."⁵⁹ S takšnimi stališči si je banski svet prizadeval skupaj z bansko upravo udeležati avtonomijo Slovenije.

Banski svet Dravske banovine je na nekaj rednih in izrednih zasedanjih v tridesetih letih razširil svoje pristojnosti tudi na uredbodajno

⁵⁵ Stenografski zapisnik 3. seje VII. zasedanja BS, 19. 2. 1936, prav tam.

⁵⁶ Stenografski zapisnik 6. seje VIII. zasedanja BS, 20. 2. 1937, v fasc. 11, fond 77 v ARS.

⁵⁷ Stenografski zapisnik 6. seje X. zasedanja BS, 18. 2. 1939, v fasc. 13, fond 77 v ARS.

⁵⁸ Stenografski zapisnik 6. seje XII. zasedanja BS, 17. 2. 1940, v fasc. 14, fond 77 v ARS.

⁵⁹ Stenografski zapisnik 6. seje XIII. zasedanja BS, 22. 2. 1941, v fasc. 15, fond 77 v ARS.

področje (npr. z uredbami o izvedbi občinskih volitev, o občinskih uslužbencih, viničarskem re-du). Glede na to, da banski svet kot posvetovalni organ ni imel uredbodajnih pristojnosti, so nekateri pravniki osporavali veljavnost navedenih uredb.⁶⁰ Prav tako je na nekaterih zasedanjih presešel pristojnosti s političnimi razpravami (npr. o Sokolu, punktacijah SLS, občinskih volitvah, komunizmu). Ob ugotovitvi, da je banski svet mimo pravnih okvirov povečal svojo vlogo glede banovinskih proračunov, pa je treba poudariti, da ni uspel s svojimi zahtevami po udejanjenju ustavnih določil o banovinski samoupravi. Banski svet Dravske banovine je v svojih prizadevanjih za povečanje pristojnosti dosegel le skromne uspehe, ki niso bili pravno sankcionirani, medtem ko sta slovenski oblastni skupščini uspeli svoje samoupravne pristojnosti pomembno tudi zakonsko razširiti.

SUMMARY

SELF-GOVERNING COMPETENCIES OF THE LJUBLJANA AND MARIBOR OBLAST ASSEMBLY (1927-1929) AND CONSULTING FUNCTIONS OF THE BAN'S COUNCIL OF THE DRAVA BANOVINA

The St. Vitus Day constitution of 1921 and the second Yugoslav constitution, "granted" or September constitution of 1931, granted the biggest administrative units – *oblasti* in the 1920s and *Banovine* in the following decade – some degree of self-rule in the socio-economic, education, and cultural fields. These self-governing competencies, however, represented only a modest departure from the centralistic state administration. On one hand, the constitutional and legal provisions regarding the self-rule of the *oblasti* were implemented, however belatedly, in the beginning of the year 1927. Thus, the Ljubljana and Maribor *oblast* assembly were elected as the highest self-governing bodies in Slovenia and they operated successfully until the institution of the dictatorship on 6 January 1929. On the other hand, the provisions relative to the self-rule of the *Banovine* were not implemented because no government had prepared a proposal regarding their competencies and elections to the *Banovina* councils.

The efforts to carry the constitutional provisions on the self-rule to the effect, and in the late 1930s, also to expand them into legislative autonomy, were intensively pursued in the sole broader representative body, the Ban's Council of the Drava Banovina (Banski svet Dravske banovine). Its members, who were nominated by the Minister of the Interior, were, as representatives of the

districts and larger cities, essentially competent to advise the Ban on matters relating to the preparation of the *Banovina's* budget. Therefore, the Ban's Council, in comparison with the *oblast* assemblies played only a modest role in addressing the economic, social, and cultural issues that would be significant for Slovenia's development, or in implementing certain aspects of its self-rule and legislative autonomy.

Both Slovene *oblast* self-governments were successful in their efforts to expand their competencies. They obtained the right, granted by the National Assembly, to have their assemblies adopt and invalidate the provincial legislation promulgated under the Austrian rule as well as some National and Provincial government decrees, dating back to 1911-1921 and referring to Slovenia. Among all 33 *oblast* self-governments in the country, the two Slovene *oblast* self-governments brought most decision-making processes in the legislative and regulatory fields under their competence. They also succeeded in taking over the activities and the institutions from the grand mayors and ministries. The aforementioned facts and the *oblast* self-governments' high degree of independence in the execution of their tasks were the National government's award to the Slovene People's Party (Slovenska ljudska stranka), which managed the activities of both *oblast* self-governments, for its participation in the government. The Slovene *oblast* self-governments were an example of the privileged asymmetric realisation of *oblast* self-governments in the late 1920s.

During the first half of the 1930s, when the Ban's Council of the Drava Banovina was led by the partisans of the liberal camp, it succeeded to increase its influence on the preparation of the *Banovina's* budget beyond its legal authority. However, the Council's efforts to obtain administrative and self-governing decentralisation failed. Following the Great Depression, the Ban's Council, under the leadership of the catholic camp, managed to increase the budget for financing the economic, social, and cultural development of Slovenia. Consequently, the Ban Dr. Marko Natlačen could give more consideration than his liberal predecessors to the suggestions and initiatives put forth by the Ban's councillors. This period (1936 to 1941) is characterised by determined struggle for the implementation of the constitutional provisions regarding the *Banovina* self-government, which reached its peak in 1940 with the demand for the establishment of *Banovina* Slovenia with broad legislative, executive, and financial competencies. The Ban's Council of the Drava Banovina failed to achieve the juridical implementation of its autonomist aspirations, but the Slovene oblastni self-governments nevertheless succeeded in expanding their competencies also judicially.

⁶⁰ Dr. Lovro Bogataj, Uprava dravske banovine, Krajevni leksikon dravske banovine, Ljubljana 1937, 8.