

MIROSLAV STIPLOVŠEK

**BANSKI SVET DRAVSKE BANOVINI 1930–1941, NASLEDNIK
»DEŽELNEGA ZBORA IN OBLASTNIH SAMOUPRAV«****THE BANOVIAN COUNCIL OF DRAVA BANOVIINA 1930–1941,
THE SUCCESSOR OF THE »PROVINCIAL ASSEMBLY
AND SELF-AUTHORITY«****Izvleček**

Na Slovenskem so od uveljavitve deželne avtonomije leta 1861 do zloma habsburške monarhije delovali kot njeni nosilci deželni zbori, v prvi Jugoslaviji pa so z ustavo in zakoni dobili značaj predstavniških teles skupščini ljubljanske in mariborske oblasti (1927–1929) ter banski svet Dravske banovine (1930–1941). Ti organi so imeli nalogo, da z različnimi pristojnostmi sodelujejo pri izvajanju gospodarsko-socialnih in prosvetno-kulturnih dejavnosti, ki so jih osrednje centralistične oblasti prepustile največjim upravnim enotam deželam, oblastem in banovinam, pri svoji dejavnosti pa so si prizadevali uveljavljati parlamentarne metode.

Uspešno delovanje deželnega zbora Kranjske po letu 1908 je bilo za Slovensko ljudsko stranko pomembna izkušnja pri vodenju slovenskih oblastnih samouprav, ki ga je prevzela po volilni zmagi leta 1927. Po njeni zaslugi so samoupravni organi ljubljanske in mariborske oblasti razširili svoje pristojnosti in dosegli pomembne uspehe v prizadevanjih za razvoj Slovenije. Tudi imenovani banski svet je pod njenim vodstvom v drugi polovici tridesetih let v ugodnih gospodarskih razmerah in s privilegiji vladne stranke precej avtonomno izvajal pomembne naloge za napredek Slovenije v primerjavi s prvim obdobjem svojega delovanja, ko so ga vodili liberalci in je moral reševati zlasti socialne posledice gospodarske krize.

Ključne besede: deželni zbor, oblastna skupščina, banski svet, samouprava-avtonomija, Kranjska, ljubljanska oblast, mariborska oblast, Dravska banovina.

Abstract

From the enforcement of autonomy of the land of Slovenia in 1861 to the collapse of the Habsburg monarchy, there were provincial assemblies as the principles. In first Yugoslavia with the constitution and laws, the character of representative bodies also obtained the assemblies of Ljubljana and Maribor's authority (1927–1929) and the Banovian council of the Drava Banovina (1930–1941). These organs had the role to participate with various jurisdictions in executing economic – social and secular – cultural activities, which the central centralistic authorities gave to the largest administrative units of the land, authorities and banovinas. The organs also endeavoured to enforce parliamentary methods in their actions.

The successful operation of the provincial assembly of Carniola after 1908 was an important experience for the Slovenian People's Party in running Slovenian local self-governments, which it took over after an electoral win in 1927. Thanks to it, the self-governmental organs of Ljubljana and Maribor spread their activities and achieved important breakthroughs in the strive for the development of Slovenia. Even the so-called Banovian council under its leadership in the second half of the thirties, during favourable economic conditions and with the privileges of the leading party, rather autonomously carried out important assignments for the progress of Slovenia in comparison to the first period of its action, led by the liberals and when the council had to deal with the social consequences of the economic crisis.

Keywords: provincial council, assembly, Banovian council, self-government autonomy, Carniola, Ljubljana's authorities, Maribor's authorities, Drava Banovina.

BANSKI SVET DRAVSKE BANOVINE 1930–1941, NASLEDNIK »DEŽELNEGA ZBORA IN OBLASTNIH SAMOUPRAV«¹

Za državno ureditev Avstrije oziroma Avstro-Ogrske od šestdesetih let 19. stoletja in prvo jugoslovansko državo med vojnami je pomembna značilnost, da je bila ob osredinjenju temeljnih zakonodajnih in izvršilnih pristojnosti v centralnih oblastnih organih z ustavami in zakoni uveljavljena tudi večja ali manjša avtonomija oziroma samouprava za izvajanje nekaterih pomembnih pokrajinskih – deželnih, okrajnih in občinskih gospodarsko-socialnih in prosvetno-kulturnih zadev. Kompetenčni prenos od države na nižje upravne enote je bil na eni strani posledica spoznanja države, da njihovo centralistično upravljanje ni učinkovito, ter na drugi strani rezultat prizadevanj avtonomističnih političnih subjektov, da bi prek samouprav uspešneje pospeševali razvoj dejavnosti, pomembnih za prebivalstvo posameznih narodnih – zgodovinskih pokrajin ali ožjih upravnih enot.

Za njihovo izvajanje so bili ustanovljeni posebni, izvoljeni ali imenovani, avtonomni – samoupravni organi, ki pa so imeli v razmerah centralistične ureditve omejene pristojnosti. Osrednje oblasti so opravljale nad njimi nadzorne funkcije ter obdržale zlasti pravico do potrjevanja njihovih najpomembnejših finančnih in pravnih odločitev z utemeljitvijo, da skrbijo za njihovo skladnost z državnimi interesi. Tako se je v avstrijski in prvi jugoslovanski državi centralizem kazal tudi pri izvajanju samoupravnih nalog, kar je povzročilo odpor avtonomističnih političnih strank in organizacij, ki so v slovenskem političnem življenju prevladovali. Te so si v svojih programih in dejavnostih prizadevale, da bi Slovenci v čim večji meri lahko sami odločali o svojem političnem, gospodarskem, socialnem, kulturnem in prosvetnem razvoju prek izvoljenih parlamentarnih – predstavniških in izvršilnih organov s širokimi pristojnostmi. Ta pričakovanja in hotenja za udejanjenje življenjskih narodnih interesov so bila temeljna za prehod Slovencev iz avstrijskega v jugoslovanski državni okvir. Toda v prvi Jugoslaviji avtonomistično-federalistična prizadevanja niso bila uspešna oziroma so bila delno udejanjena le občasno. Ker nato tudi v drugi Jugoslaviji ni bilo mogoče uveljaviti slovenskih narodnih ciljev, se je bivanje Slovencev v jugoslovanskem državnem okviru po referendumski odločitvi z absolutno večino končalo leta 1991 z ustanovitvijo samostojne Republike Slovenije.

Avtonomistične izkušnje Slovenske ljudske stranke v deželnem zboru Kranjske, pomembna programska usmeritev pri njenem prevzemu vodenja slovenskih oblastnih samouprav leta 1927

Konec leta 1926 je Slovenska ljudska stranka (SLS) v kampanji za volitve poslancev ljubljanske in mariborske oblastne skupščine izdala brošuro Na novo delo za avtonomijo Slovenije, v kateri je uvodoma poudarila, da začenja novo obdobje avtonomističnih prizadevanj prek oblastnih samouprav na temelju izkušenj in dosežkov svojega vodenja kranjskega deželnega zbora v zadnjem obdobju njegovega delovanja pred prvo svetovno vojno po volitvah leta 1908.

Deželna avtonomija, uvedena v Avstriji po oživitvi ustavnega življenja s cesarskim februarским patentom leta 1861, je bila »kompromis med srednjeveško tradicijo in

¹ Na zasedanju banskega sveta Dravske banovine leta 1939 je ban dr. Marko Natlačen za svoj petdesetčlanski posvetovalni organ poudaril, da deluje »kot predstavnik slovenskega ljudstva, kot naslednik nekdanjega deželnega zbora (Kranjske op.p.) in oblastnih samouprav (skupščin in odborov ljubljanske in mariborske oblasti 1927–1929 op.p.)«. Arhiv Republike Slovenije, fond banskega sveta Dravske banovine št. 77 - navajam AS 77, fasc. 13, Stenografski zapisnik 6. seje X. rednega zasedanja banskega sveta – BS 18. 2. 1939.

modernim parlamentarizmom, med centralistično in federativno ureditvijo« (Vasilij Melik). Z njim je bila uveljavljena oblastna dvotirnost v deželah, katere so v imenu dunajske vlade upravljali državni organi, deželni namestniki oziroma predsedniki z deželnimi vladami, najvišji organi deželne avtonomije pa so postali deželni zbori, ki so volili kot svoje izvršilne organe deželne odbore. Deželne avtonomne organe je vodil deželni glavar, ki ga je imenoval cesar iz vrst deželnozborskih poslancev.

Avtonomne pristojnosti dežel so podrobno določale deželne ustave z volilnimi redi, ki so bile priloga februarškemu patentu. Deželni zbori in njihovi organi so skrbeli za gospodarski razvoj, zlati kmetijskih panog, upravljanje deželnega premoženja, gradnjo in vzdrževanje deželnih cest in hidrotehničnih naprav, za delovanje zdravstvenih, socialnih, šolskih in kulturnih ustanov, sodelovali pa so tudi pri nekaterih vojaških zadevah glede preskrbe in nastanitve vojske. Pomembna pristojnost deželnih zborov je bila pravica sprejemati deželne zakone po lastni pobudi ali po vladnem predlogu, glede nekaterih občinskih, šolskih, verskih in vojaških zadev pa tudi izvršilne odredbe k državnim zakonom. Deželni samoupravni organi so imeli tudi nadzorne pristojnosti nad občinami. Za opravljanje svojih nalog so deželni zbori na predlog deželnih odborov sprejemali letne proračune izdatkov ter določali davčne in druge vire dohodkov. Osrednje zakonodajne in izvršilne oblasti pa so imele v skladu z izvajanjem pglavitnih pristojnosti v državi pravico omejevati gmotno osnovo za avtonomne dejavnosti, s tem, da so morali dobiti deželni avtonomni organi vladno odobritev za vsako nad desetodstotno doklado na državni davek in za odtujitev deželnega premoženja, vsak državni zakon pa je moral dobiti monarhovo in dejansko tudi vladno predhodno potrditev. Predstavniki državnih oblasti so imeli pravico sodelovati tudi na sejah deželnih zborov, ki so jim morali pošiljati tudi stenografske in uradne zapisnike svojih sej. V slovenskih deželah so bili deželni namestniki in predsedniki kot predstavniki osrednje vlade do zloma habsburške monarhije večinoma Nemci. Kljub tem centralističnim omejitvam pa so bile avtonomne pristojnosti deželnih organov precejšnje in preko njih je bilo mogoče uspešno skrbeti za razvoj posameznih dežel.²

Toda za Slovence so bili rezultati delovanja deželnih zborov različni, kajti za »prav znatno« deželno avtonomijo je Avstrija določila preživele dežele iz fevdalnih časov, ki so bile pretežno narodnostno mešane. Le deželni zbori, ki niso bili obremenjeni z narodnostnimi spopadi, pa so lahko opravljali »resno pozitivno delo«. Takšen je bil za Slovence le deželni zbor Kranjske, kjer so bili skoraj celotno obdobje njegovega delovanja deželni glavarji Slovenci, medtem ko v štajerskem deželnem zboru v Gradcu skromno slovensko zastopstvo ni moglo uspešno delovati v spopadih z nemško večino.³

Za uspešno udejanjenje slovenskih narodnih interesov pa je bila bistvena sestava deželnih zborov, ki je temeljila na interesnem zastopstvu in spominjala na fevdalno tradicijo. Nedemokratičnost avstrijske monarhije se je kazala tudi v volilnem sistemu za deželne zbore. Ta je omejeval volilno pravico z davčnim cenzusom, privilegiranje bogatejših slojev in neenakost pa sta se posebej uveljavljala prek treh volilnih razredov oziroma veleposestniške, mestne in kmečke kurije. Kot virilisti so bili člani deželnih zborov tudi škofje in rektorji univerz. V slovenskih deželah je ta volilni sistem pomenil favoriziranje gospodarsko močnejših Nemcev in Italijanov. Tudi na Kranjskem je šele z volilno reformo leta 1908, ko je bil uveden še splošni volilni razred z volilno pravico vseh nad 24 let starih moških, končno slovenska večina v deželnem zboru presegla tri četrtine poslancev. Do tedaj pa so imeli Slovenci v njem, z dvema krajšima obdobjema nemške prevlade, le

2 Deželna ustava in postava za volitve v deželni zbor vojvodstva Kranjskega. Leto 1861; Vasilij Melik, Deželna avtonomija. V: Enciklopedija Slovenije 2, str. 249; Peter Vodopivec, Od Pohlinove slovnice, str. 73; Miroslav Stiplovšek, Slovenski parlamentarizem, str. 56–57.

3 Slovenec, št. 274, 30. 11. 1926.

skromno večino, vedno manjšo od deleža slovenskega prebivalstva na Kranjskem. Po deželnozborskih volitvah leta 1908 je imela SLS 26 poslancev, opozicijskih slovenskih in nemških liberalcev pa je bilo v deželnem zboru 23.⁴

Z absolutno volilno zmago SLS se začenja tudi najuspešnejše obdobje za udejanjenje deželne avtonomije na Kranjskem. Tedaj je deželni zbor ustvaril Slovincem »silne gospodarske in kulturne vrednote«, ki so jih morali priznati tudi liberalni nasprotniki, ter postal branik slovenskih narodnostnih pravic v avstrijski državi. V omenjeni predvolilni brošuri je SLS svoje dosežke v petih letih po prevzemu oblasti do začetka prve svetovne vojne dokumentirala tudi s konkretnimi podatki. V času njenega gospodarjenja v deželnih samoupravnih organih je bilo sprejetih 55 zakonov za pospeševanje kmetijskih panog in preko tisoč sklepov v raznih zadevah »za povzdigo gospodarskega življenja v deželi.« Od leta 1908 do leta 1914 je bil deželni proračun več kot podvojen in je tedaj, preračunano v dinarsko vrednost, obsegal okoli 60 milijonov. Iz zadnjega deželnega proračuna, ki ga je pred začetkom prve svetovne vojne sprejel deželni zbor, med vojno nato ni deloval, je bilo največ sredstev namenjenih za osnovne in strokovne šole, deželno gledališče in muzej, bolnišnice, socialne ustanove in dejavnosti ter naložbe v gospodarstvo. Samo pospeševanju razvoja kmetijstva je bilo namenjenih 5 milijonov kron, nekaj manj sredstev pa še za cestna in hidrotehnična dela. Deželni zbor in deželni odbor pa sta uspela za naložbe na Kranjskem pridobiti tudi precejšnja državna sredstva. Za gospodarski napredek Kranjske sta bili velikega pomena ustanovitvi deželne banke (1909) in podjetja deželne elektrarne (1913), za slovenski kulturni in znanstveni razvoj pa tudi oblikovanje vseučiliškega sklada (1898).⁵ Po volitvah leta 1909 je katoliška Slovenska kmečka zveza z 12 poslanci z odločnim obstrukcijskim bojem v štajerskem deželnem zboru v Gradcu z zahtevo za samoupravo slovenske Štajerske končno leta 1913 dosegla nekatere pomembne uspehe, toda njihov večji učinek je preprečil začetek vojne.⁶ Slovenski katoliški politični tabor je že v habsburški monarhiji imel bogate izkušnje pri uveljavljanju avtonomnih pristojnosti, za katere je pričakoval in načrtoval, da jih bo še v večji meri dosegel v jugoslovanski državi.

Po prevratu 29. oktobra 1918 je lahko svoje avtonomistične izkušnje in hotenja za čim večjo samostojnost Slovenije pri urejanju temeljnih zadev njenega razvoja uveljavljal prek Narodne vlade SHS oziroma za Slovenijo v Ljubljani, v kateri je imela SLS oziroma Vse-slovenska ljudska stranka največ resorjev in predsednika, koalicijski partnerici pa sta bili še liberalna Jugoslovanska demokratska stranka (JDS) in Jugoslovanska socialnodemokratska stranka (JSDS). Narodna vlada se je uveljavila kot najvišji organ izvršilne in zakonodajne oblasti v jugoslovanski Sloveniji, ki je imela v novoustanovljeni Državi Sloven-cev, Hrvatov in Srbov federativni položaj. Prek 12 resornih poverjeništev je opravljala vse dotedanje upravne in samoupravne ter nove pristojnosti, celo na obrambnem in deloma tudi na zunanjepolitičnem področju. Priprave na oblikovanje slovenskega parlamenta je prekinila združitev Države SHS s Kraljevino Srbijo 1. decembra 1918 v Kraljevino Srbov, Hrvatov in Slovencev. Kmalu po oblikovanju osrednje vlade v Beogradu je morala slovenska Narodna vlada odstopiti, njena naslednica pa je februarja 1919 postala Deželna vlada za Slovenijo, ki je imela šele po posredovanju zlasti SLS šest poverjeništev, dve več kot

⁴ Vasilij Melik, Deželni zbor. V: Enciklopedija Slovenije 2, str. 252–254 in Volitve na Slovenskem 1861–1918; Janez Cvirn, Deželnozborska volilna reforma na Kranjskem. V: Slovenska kronika XX. stoletja 1900–1941, str. 85.

⁵ Na novo delo za avtonomijo Slovenije, str. 3–5; Slovenec, št. 286, 16. 12. do št. 289, 19. 12. 1926; Jelka Melik, Kranjske deželne finance. V: Kronika 1973, str. 161–165; o delovanju deželnega zbora Kranjske so temeljni vir tiskani stenografski zapiski njegovih sej (Obravnave deželnega zbora kranjskega v Ljubljani od leta 1861 dalje).

⁶ Slovenec, št. 291, 22. 12. 1926; Branko Goropevšek, Obstrukcija v štajerskem deželnem zboru. V: Slovenska kronika XX. stoletja, str. 103.

v drugih pokrajinah. Oblikovanju Kraljevine SHS je sledil proces centralizacije oziroma zmanjševanja avtonomnih pristojnosti zgodovinskih pokrajin. Po zaslugi SLS je Deželna vlada za Slovenijo do konca leta 1920, s krajšo prekinitvijo na prelomu 1919/20, ko so jo vodili liberalci, uspela v kompetenčnih spopadih z ministri osrednje vlade ohraniti delno avtonomijo pri urejanju nekaterih gospodarsko-socialnih in prosvetno-kulturnih zadev v Sloveniji, številne pristojnosti pa so prevzeli uradi centralne vlade v Ljubljani. Pod liberalnim vodstvom je v prvi polovici leta 1921 tudi Deželna vlada dejansko delovala le kot ekspozitura beograjske vlade.⁷

Po volitvah v Ustavodajno skupščino novembra 1920 so politične stranke oblikovale svoje centralistične, avtonomistične in federativne ustavne načrte. Vlada, sestavljena iz radikalcev in demokratov, v njej sta bili iz Slovenije iz liberalnega tabora JDS in Samostojna kmetijska stranka (SKS), je izdelala ustavni načrt, ki je temeljil na monarhiji, državnem centralizmu in narodnem unitarizmu. SLS oziroma poslanski Jugoslovanski klub je februarja 1921 z utemeljitvijo, da ustavni načrt vladne večine ne ustreza demokraciji in enakopravnosti, oblikoval avtonomistični državnopravni program. V njem so bile temeljne zahteve, da je Slovenija s Prekmurjem ena od šestih pokrajin v državi z zakonodajno pokrajinsko skupščino in pokrajinsko vlado za 12 samoupravnih področij. Podrobna opredelitev pristojnosti med najvišjimi državnimi in pokrajinskimi oblastnimi telesi kaže neko srednjo pot med federalizmom in centralizmom oziroma prizadevanja SLS za ozemeljsko celovitost in precejšnjo samostojnost Slovenije. Ta državnopravni program je dobil pomembno podporo z avtonomistično izjavo kulturnih in znanstvenih delavcev iz vseh treh idejnopoličnih taborov. V Ustavodajni skupščini so poslanci vladnih strank vse predloge SLS zavrnil, Vidovdanska ustava pa je bila 28. junija 1921 sprejeta le s skromno večino, proti volji večine slovenskih poslancev.⁸

Po ustavi je bila v unitaristični Kraljevini SHS s tremi priznanimi plemeni vsa oblast osredinjena v monarhu, Narodni skupščini in osrednji vladi, edina omilitelj centralizma pa je bila uvedba samouprav za nove največje upravne enote – oblasti. Te so smele imeti največ 800.000 prebivalcev, njihovo oblikovanje pa naj bi se izvedlo po »prirodnih, socialnih in ekonomskih« razmerah, kar je za jugoslovansko Slovenijo s 1.060.000 prebivalcev pomenilo njeno razbitje. Na čelu oblasti so bili kot politični predstavniki osrednje vlade veliki župani. Ustava je določala samoupravne pristojnosti tudi za občine in okraje, opredelila pa jih je le za oblastne samouprave, ki so imele naslednje naloge: urejanje oblastnih financ in upravljanje oblastne imovine, skrb za javna dela, za pospeševanje agrarnih in drugih gospodarskih panog, zdravstva in socialnega skrbstva, sodelovanje pri pospeševanju kulturno-prosvetnih dejavnosti, posebej strokovnega izobraževanja, ter ustanavljanje denarnih in zavarovalnih zavodov. Temeljni organi oblastnih samouprav so bile izvoljene oblastne skupščine kot najvišja telesa in od nje izvoljeni oblastni odbori z izvršilnimi pristojnostmi. Ustava pa je določala velike nadzorne in omejevalne pravice državnih organov nad delovanjem oblastnih samouprav. Tako so uredbe, ki so jih sprejele oblastne skupščine, veljale le po razglasitvi velikega župana. Ta je imel pravico zadržati vse sklepe oblastnih samoupravnih organov, če je presodil, da niso v skladu z ustavnimi in zakonskimi določili, končna odločitev pa je bila pristojnost vrhovnega upravnega sodišča v Beogradu. Vlada je obdržala tudi popoln nadzor nad oblastnim gospodarstvom. S pravico ministra za finance za potrjevanje oblastnih proračunov, sprejetih v oblastnih skupščinah, in nadzorom vrhovnega računskega sodišča v Beogradu nad porabo sredstev.

7 Jurij Perovšek, »V zaželeni deželi«, str. 19–21; Bojan Balkovec, Prva slovenska vlada; Stiplovšek, Slovenski parlamentarizem, str. 15–36.

8 Jurij Perovšek, Programi političnih strank, dok. št. 18, str. 77–80; Stiplovšek, Slovenski parlamentarizem, str. 36–40.

je imela osrednja vlada odločilno besedo pri določanju gmotne osnove za izvajanje samoupravnih dejavnosti. Z ustavo uzakonjen »skrajno domišljeni centralistični državni sistem« na unitarističnem nacionalnem temelju je v slovenskem političnem življenju okrepil stranke in gibanja, ki so si prizadevale za ohranitev slovenske narodne individualnosti v avtonomno ali federativno urejeni jugoslovanski državi.⁹

Poslanci SLS oziroma Jugoslovanskega kluba so v razpravi o izvršilni zakonodaji k ustavi v Narodni skupščini v začetku leta 1922 odločno zahtevali ohranitev slovenske ozemeljske celovitosti in povečanje samoupravnih pristojnosti največjih upravnih enot po zgledu široke angleške samouprave. Avtonomistične težnje so utemeljevali tudi s stanjem po ustanovitvi jugoslovanske države in tedanjimi vladarjevimi obljubami. V razpravi pa so poudarjali, da so imeli nekdanji deželni zbori v primerjavi z oblastnimi samoupravami večje pristojnosti, zlasti pri izvajanju nalog v šolstvu in kulturi, bistvena razlika pa je bila na zakonodajnem področju. Deželni zbori so imeli pravico sprejemati deželne zakone, oblastne skupščine pa so lahko odločale le o izvršilnih uredbah k državnim zakonom. Tudi nadzor države nad oblastnimi samoupravami je večji, kot je bil v Avstriji nad deželnimi avtonomijami. Toda vse utemeljitve nujne večje decentralizacije je vladna večina odklonila ter sprejela svoj predlog zakonov o oblastni samoupravi in obči upravi v oblasteh, vlada pa je s svojo uredbo, ker v Narodni skupščini ni imela dovolj podpore, izvedla tudi parcelacijo države oziroma razbitje nacionalnih in zgodovinskih enot na 33 oblasti, Slovenije na ljubljansko in mariborsko oblast.¹⁰ S tako zakonodajo, ki se je nato postopoma uveljavljala več kot pet let, je »nastala podobna oblika ozemeljske uprave, kot je nekdanj 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 skratka uveljavljen je bil podoben dvotirni oblastni sistem kot v nekdanji habsburški monarhiji.

Toda tudi tako skromna omilitev centralizma, kot so jo predstavljale oblastne samouprave, je morala na eni strani zaradi odpora centralističnih sil in na drugi strani zaradi nezadovoljstva avtonomističnih strank z odklonitvijo vseh njihovih predlogov za večje avtonomne pristojnosti, na svoje udejanjenje čakati do začetka leta 1927 po spremembi političnih razmer. Jeseni 1926 je SLS prekinila svojo odločno opozicijsko politiko in se odločila, da si bo kot vladna stranka prizadevala čim bolj povečati pristojnosti oblastnih samouprav, da bosta lahko uspešno delovali za napredek Slovenije. Na januarskih volitvah leta 1927 je dosegla s svojim avtonomističnim programom absolutno zmago, ki je znašala v ljubljanski oblastni skupščini nad tri četrtine, v mariborski oblastni skupščini pa skoraj 70 %. Ta razlika v absolutni večini je bila predvsem posledica dejstva, da je bilo mariborski oblasti z vladno uredbo priključeno tudi hrvaško Medjimurje, kjer so volili deset poslancev, ljubljanski oblasti pa je bil pripojen le hrvaški okraj Kastav z enim poslanskim mandatom. V ljubljanski oblastni skupščini, ki je štela 53 poslancev, jih je imela opozicija le 12 iz petih političnih strank, največ iz liberalnega političnega tabora oziroma iz Samostojne demokratske stranke (SDS) in Samostojne kmetijske stranke (SKS), svojega poslanca pa so imeli tudi socialisti. V mariborski oblastni skupščini s 64 poslanci pa jih je imela opozicija 22 iz petih političnih strank, največ iz SDS in Hrvaške seljačke stranke (HSS), tri poslance pa so imeli tudi socialisti.¹²

⁹ Uradni list (cit. UL) deželne vlade za Slovenijo št. 87, 27. 7. 1921; Perovšek, »V zaželeni deželi«, str. 137–144.

¹⁰ UL pokrajinske uprave za Slovenijo, št. 49, 15. 5. 1922; Stiplovšek, Slovenski parlamentarizem, str. 42–56.

¹¹ Sergij Vilfan, Pravna zgodovina Slovencev, str. 471.

¹² Slovenec, št. 18 a, 24. 1. 1927, Triumf Slovenske ljudske stranke; Stiplovšek, Slovenski parlamentarizem, str. 106–113.

Ob taki pluralni strankarski sestavi so v obeh oblastnih skupščinah sicer prišle do izraza različne programske težnje, toda ob skromni moči opozicije jih je lahko v polni meri uveljavljala le SLS, kar sta pokazali tudi njuni otvoritveni seji 23. februarja 1927. Na njih so poslanci SLS poleg obeh predsednikov, v Ljubljani dr. Marka Natlačena in v Mariboru dr. Josipa Leskovarja, izvolili v skupščinski predsedstvi in oblastna odbora le člane iz svojih vrst. Ob prevzemu funkcije je Natlačen posebej poudaril, da se ljubljanska oblastna skupščina upravičeno smatra »za naravno in pravno naslednico« kranjskega deželnega zbora. Ob tem je opozoril tudi na bistveno razliko pri njuni sestavi, ki je posledica načina izvolitve njunih poslancev, leta 1927 s splošno in enako volilno pravico, v Avstriji pa so volitve temeljile na stanovskih privilegijih.¹³ Mariborska oblastna skupščina se na takšno tradicijo kot ljubljanska pri udejanjanju samoupravnih pristojnosti zaradi skromne vloge slovenskega zastopstva v štajerskem deželnem zboru v Gradcu ni mogla opreti. V obeh oblastnih skupščinah so poslanci SLS poudarili, da oblastne samouprave v sedanjosti ne ustrezajo strankinemu državnopravnemu programu iz leta 1923 o združenji Sloveniji s široko zakonodajno avtonomijo.¹⁴ Sedanje samouprave zato pomenijo le izhodišče za izbojevanje tega cilja. Njune omejene pristojnosti pa bodo v čim večji meri izrabili za izboljšanje sedanjih slabih razmer na Slovenskem. Tudi vse opozicijske stranke v obeh skupščinah so izrazile pripravljenost za konstruktivno sodelovanje v teh prizadevanjih, opredelile pa so se tudi za njuno skupno reševanje vseh zadev, pomembnih za celotno jugoslovansko Slovenijo.¹⁵

SLS je svojo absolutno večino izrabila za sprejetje takega skupščinskega poslovnika, tudi po zgledu poslovnika kranjskega deželnega zbora, ki je omejil možnosti delovanja opozicije, z njima pa je uveljavila številne takšne parlamentarne metode dela, ki so bile značilne za osrednjo Narodno skupščino. SLS je imela tedaj v vladi kar štiri ministre in februarja 1927 je tudi dosegla, da sta bila za velika župana v ljubljanski in mariborski oblasti (dr. Fran Vodopivec in dr. Fran Schaubach) imenovana njena privrženca. To je bilo pomembno glede na zakonska določila, po katerih sta imela velika župana velike pristojnosti tudi v odnosu do oblastnih samoupravnih organov. Tako je SLS v začetku leta 1927 uveljavila svojo oblastno dominacijo v Sloveniji na področju uprave in samouprave, hkrati pa je postala tudi pomemben politični dejavnik v osrednji vladi v Beogradu.¹⁶ Ta dejstva je SLS izrabila za postopno krepitev slovenskih oblastnih samouprav, ki sta kmalu postali najuspešnejši v državi, kar je pomenilo za Slovenijo delno uveljavitev njene avtonomije.

Pomembni dosežki ljubljanskih in mariborskih oblastnih samouprav v prizadevanjih za razvoj Slovenije in udejanjenje parlamentarizma

Ljubljanska in mariborska oblastna skupščina sta si s svojima izvršilnima odboroma od začetka delovanja prizadevali, da bi od države čimprej in v čim večji meri prevzeli samoupravne pristojnosti, da bi zagotovili za njihovo uspešno izvajanje ustrezna finančna sredstva in da bi vse temeljne probleme Slovenije reševali usklajeno, s čimer bi presegli

13 Odprava stanovskih volilnih privilegijev je imela za posledico tudi konec nekdanje velike nemške politične moči. V ljubljansko oblastno skupščino je bil izvoljen le en poslanec nemške Kočevske kmečke stranke, ki je v njej sodeloval s poslanci SLS, v mariborski oblastni skupščini pa je Politično in gospodarsko društvo Nemcev v Sloveniji šele po odstopu poslanca Narodne radikalne stranke dobilo svojega predstavnika (Stiplovšek, Slovenski parlamentarizem, seznam poslancev skupščin ljubljanske in mariborske oblasti, str. 475–478).

14 Perovšek, Programi političnih strank, dok. št. 20, str. 82–86.

15 Arhiv Republike Slovenije, fond ljubljanskega oblastnega odbora št. 92 (cit. AS 92), fasc. 35, Stenografski zapisnik 1. seje ljubljanske oblastne skupščine 23. 2. 1927 in fond mariborskega oblastnega odbora št. 93, fasc. 11, Stenografski zapisnik 1. seje mariborske oblastne skupščine 23. 2. 1927.

16 Stiplovšek, Slovenski parlamentarizem, str. 141–152.

njeno razbitje na dve oblasti, ter da bi pri sprejemanju proračunov in uredb uveljavili parlamentarne metode dela. Prvi uspeh so poslanci SLS dosegli aprila 1927, ko so v Finančnem zakonu k državnemu proračunu uspeli uveljaviti za uspešno delovanje slovenskih samouprav pomembna določila, da se nanju prenese precejšnje premoženje nekdanje Kranjske in Štajerske, da lahko njuni skupščini spreminjata tudi deželne zakone iz obdobja pred prvo svetovno vojno in da se vlada pooblasti za prenos zakonsko določenih samoupravnih dejavnosti z ustreznimi finančnimi sredstvi od državnega na samoupravno upravljanje, s čimer je bila »ustvarjena osnova in možnost za uspešno delovanje slovenskih oblastnih samouprav.«¹⁷ Velika župana sta nato spomladi 1927 predala samoupravnim organom ljubljanske in mariborske oblasti nadzorne funkcije nad občinami, za gmo-tno okrepitev pa je bila pomembna izročitev deželnega premoženja.¹⁸ Toda SLS je kmalu izpadla iz vlade in njena petmesečna odsotnost iz nje je imela hude negativne posledice za začetno obdobje delovanja slovenskih oblastnih samouprav, ker jima minister za finance ni potrdil proračunov za leto 1927 v predlagani višini in ju je občutno znižal.

Po blejskem sporazumu SLS z Narodno radikalno stranko in njeni novi absolutni zmagi na parlamentarnih volitvah je septembra 1927 spet postala vladna stranka, in to kontinuirano ostala štiri leta. Privilegije sodelovanja v vladi je SLS uspešno izrabila za udejanjenje oblastne samouprave v Sloveniji pod svojim absolutnim vodstvom. Že nekaj dni po vstopu v režimsko koalicijo je minister za zdravstvo slovenskima oblastnima samoupravama kot prvima v državi predal v upravljanje javne bolnišnice in terensko zdravstveno službo,¹⁹ po novembrski vladni uredbi leta 1927 pa sta od ministrstev za gradnje, kmetijstvo, trgovino in industrijo ter socialno politiko prevzeli med vsemi oblastnimi samoupravami v državi največ zadev in ustanov.²⁰ Naslednji pomembni uspeh, ki je bil temelj za uspešno izvajanje samoupravnih pristojnosti, pa je bila ministrova potrditev visokih oblastnih proračunov za leto 1928, ki sta ju sprejeli ljubljanska in mariborska oblastna skupščina.²¹ Po zagotovitvi realnih proračunskih sredstev sta slovenski oblastni skupščini prek Jugoslovanskega kluba in posebej ob podpori ministra za notranje zadeve Korošca dosegli še novo razširitev svojih uredbodajnih pristojnosti, pomembnih za organizacijsko in pravno ureditev prevzetih samoupravnih zadev. S Finančnim zakonom k državnemu proračunu za leto 1928/29 sta dobili še pravico, da spreminjata pomembne poprevertne zakonske akte Narodne in Deželne vlade za Slovenijo.²² S tem in z že prejšnjo pravico za spreminjanje deželnih zakonov sta slovenski oblastni skupščini kot edini v državi dejansko dobili poleg uredbodajnih tudi nekatere zakonodajne pristojnosti.

Vzporedno s pridobivanjem novih pristojnosti pa sta obe slovenski oblastni samoupravi skrbeli tudi za usklajeno reševanje zadev vseslovenskega pomena. To nalogo pri premostitvi razdeljenosti Slovenije sta opravljali zlasti prek občasnih skupnih sej obeh oblastnih odborov in skupnega paritetnega desetčlanskega uredbodajnega odbora za spreminjanje deželne zakonodaje v obeh oblasteh ter usklajevanja drugih zadev za obravnavo v obeh skupščinah. Tako sta leta 1927 uspešno z enako resolucijo protestirali proti nameravani okrnitvi

17 UL ljubljanske in mariborske oblasti, št. 45, 26. 4. 1927; Marko Natlačén, *Oblastne samouprave*, V: *Slo-
venci v desetletju*, str. 341.

18 Ljubljanska samouprava je dobila več javnih zgradb v Ljubljani, Kranjske deželne elektrarne in nekaj po-
sestev, za mariborsko oblastno samoupravo pa sta bili gospodarsko najpomembnejši pridobitvi zdravilišči
Rogaška Slatina in Dobrna.

19 Stiplovšek, *Slovenski parlamentarizem*, str. 158–191.

20 UL ljubljanske in mariborske oblasti, št. 123, 13. 12. 1927; Stiplovšek, *Slovenski parlamentarizem*, str.
185–186 in 201–204.

21 Stiplovšek, *Slovenski parlamentarizem*, proračuna ljubljanske in mariborske oblasti za leto
1928, prilogi št. 8 in 9, str. 428–452.

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

ljubljske univerze. Povezanost in usklajenost delovanja ljubljanskih in mariborskih samoupravnih organov se je kazala tudi v izdajanju skupnega uradnega lista in uradnega glasila Samouprava (1928–1929) za obe slovenski oblasti. Zaradi zaostrenih nacionalno-političnih razmer v državi pa niso uspela prizadevanja, da bi obe oblastni skupščini kot »nekaka skupščina Slovenije« sprejeli več uredb, ki bi z enakimi določili veljali za ljubljansko in mariborsko oblast, temveč sta to storili na ločenih sejah. Tako skupno zasedanje bi morala odobriti osrednja vlada, kar pa bi pomenilo prehudo izzivanje opozicijske Kmečko demokratske koalicije (KDK), oblikovane jeseni 1927 iz HSS, SDS in SKS. Režim je namreč zaviral delovanje oblastnih samouprav v šestih hrvaških oblasteh in je zato ob privilegijih slovenskih oblastnih samouprav hrvaški opozicijski tabor v Beogradu odločno protestiral. Poudaril je, da glede na pristojnosti obstajajo »de facto različni tipi oblastnih samouprav« v državi in da sta slovenski oblasti »na ta način postali nekaka država v državi.«²³

V drugi polovici leta 1928 pa sta obe slovenski oblastni skupščini presegli svoje pristojnosti še s posegom v politično problematiko, ki so jo po ustavi in zakonodaji lahko obravnavali le poslanci v Narodni skupščini. Po streljanju režimskega poslanca na poslance KDK v njej, junija 1928, je tudi v mariborski in ljubljanski oblastni skupščini prišlo do ostrih verbalnih medstrankarskih spopadov, podobnih kot v osrednjem parlamentu. Opozicija je v obeh skupščinah predlagala resolucije z odločno obsodbo krvoprelitja v Beogradu. Ta njena prizadevanja pa so pomenila tudi napad na Korošca, ki je bil v času tragičnih dogodkov v parlamentu minister za notranje zadeve, v drugi polovici leta 1928 pa tudi predsednik osrednje vlade. Poslanci SLS so v obeh oblastnih skupščinah izrabili vse poslovniške možnosti za preprečitev sprejema opozicijskih protirežimskih predlogov. Poslanci KDK so zato v ljubljanski oblastni skupščini protestno izvajali tudi obstrukcijo, ravnanje poslancev SLS pa so označili za »ponižanje parlamenta na nivo diktature.«²⁴ Ti politični spopadi so negativno vplivali tudi na dotedanje plodno sodelovanje SLS in opozicije pri reševanju drugih perečih problemov Slovenije.

Poglavitna naloga samoupravnih organov obeh oblasti je bila zagotovitev ustreznih finančnih sredstev za uspešno delovanje, vzporedno pa tudi novih pravnih temeljev za prevzete dejavnosti in ustanove. Za operativno izvajanje samoupravnih zadev so v Ljubljani in Mariboru ustanovili tudi posebne samoupravne urade z oddelki za posamezna delovna področja. Veliko aktivnost samoupravnih organov in uradov ilustrirata tudi bogata fonda ljubljanskega in mariborskega oblastnega odbora v Arhivu Republike Slovenije.²⁵ Oblastni skupščini sta od februarja 1927 do njune ukinitve s šestojanuarsko diktaturo leta 1929 obravnavali oblastne proračune, programe delovanja oblastnih samouprav ter številne pravne akte na 66 sejah, za katere sta pripravila predloge oba oblastna odbora, ki sta tudi skrbela za izvajanje vseh skupščinskih sklepov.²⁶

Slovenski oblastni samoupravi sta po razširitvi pristojnosti v polni meri izvajali svoje dejavnosti leta 1928, kajti prvo leto sta imeli skupaj na voljo le okoli 33 milijonov din. Oblastni skupščini pa sta po obširni in temeljiti načelni in podrobni razpravi oblastnih proračunov za leto 1928 in 1929 finančna sredstva občutno povečali. Proračun ljubljanske oblastne samouprave za leto 1928 je znašal skoraj 56 milijonov din, za naslednje leto pa

23 AS 92, fasc. 3, kopija spomenice zagrebškega oblastnega odbora z dne 12. 12. 1927; Hrvatske novine, 13. 5. 1927 in Slovenec, št. 108, 14. 5. 1927.

24 Stiplovšek, Prizadevanja ljubljanske in mariborske oblastne skupščine. V: Zgodovinski časopis, 163–164.

25 Fond ljubljanskega oblastnega odbora št. 92 obsega 175 fasciklov, fond mariborskega oblastnega odbora št. 93 pa 203 fascikle.

26 O praviloma celodnevni sejah ljubljanske in mariborske oblastne skupščine so ohranjeni uradni in stenografski zapisniki, ki obsegajo povprečno več kot sto strani. Oblastna odbora pa sta se za izvajanje svojih nalog sestajala tedensko in tudi o njunih sejah so ohranjeni vsi zapisniki. Skupaj obsegajo različni zapisniki sej oblastnih samoupravnih organov sedem fasciklov.

že okoli 69,5 milijona din, proračun mariborske samouprave pa se je povečal od okoli 39,5 milijona din na skoraj 63 milijonov din.²⁷ Poudarimo naj, da je bil glede na število prebivalcev ljubljanski oblastni proračun tudi najvišji med vsemi proračuni v državi. SLS pa tudi kot vladna stranka ni uspela dobiti zadostnih dotacij iz državnega proračuna za izvajanje prenesenih samoupravnih pristojnosti, in sta morali zato obe oblastni skupščini z dodatnim obdavčenjem slovenskih davkoplačevalcev pridobiti okoli tri četrtine proračunskih dohodkov. Toda pomembno je bilo že dejstvo, da je minister za finance za leto 1929 potrdil ljubljanski in mariborski oblastni proračun v taki višini, kot sta ju izglasovali oblastni skupščini, medtem ko npr. zagrebški oblastni skupščini, ki so jo vodili opozicijski poslanci KDK, proračuna ni potrdil. Še pomembnejše od potrditve pa je dejstvo, da so po ukinitvi samoupravnih organov s šestojanuarsko diktaturo ljubljanski in mariborski oblastni proračun tudi vse leto 1929 izvajali. Pozitivna posledica vstopa Korošca kot edinega strankinega voditelja v vlado generala Petra Živkovića po uvedbi diktature je bilo imenovanje dotedanjih vodilnih funkcionarjev obeh slovenskih oblastnih skupščin in odborov, Natlačena in Leskovarja, za komisarja oblastnih samouprav, ki sta nato prek samoupravnih uradov skrbela za neprekinjeno izvajanje vseh dejavnosti, za katere so bila določena sredstva v obeh proračunih.²⁸ Ob uspešnem reševanju finančne problematike za izvajanje samoupravnih dejavnosti pa sta leta 1928 obe slovenski oblastni skupščini sprejeli še 55 oblastnih uredb,²⁹ s katerimi sta uredili in prilagodili tudi pravne pogoje za samoupravne dejavnosti in oblastne zavode.

S tako visokimi proračunskimi in drugimi sredstvi sta obe oblastni skupščini, ki sta večino dejavnosti in ustanov prevzeli od države »v obupnem stanju«, uspeli njihov gmotni položaj že v kratkem času občutno izboljšati. Njuna prizadevanja so dala »vidne rezultate« in velike uspehe na vseh gospodarsko-socialnih in prosvetno-kulturnih področjih.³⁰ Slovenski oblastni samoupravi sta največje uspehe dosegli na gospodarskem področju, zlasti pri javnih (cestnih, hidrotehničnih, elektrifikacijskih) delih, pri pospeševanju razvoja agrarnih panog ter pri ureditvi delovanja bolnišnic in zdravstvene službe na terenu, v povezavi z reševanjem socialne problematike. Na področju prosvete sta dosegli velik uspeh pri organiziranju strokovnega kmetijskega in obrtnega šolstva ter pri izboljšanju materialnih možnosti za delovanje osnovnih in srednjih šol. Gmotno sta podpirali tudi kulturne ustanove in dejavnosti. Poskrbeli sta za povečanje sredstev za delovanje občinskih in okrajnih samouprav. Njun pomemben uspeh za izboljšanje finančnih razmer za samoupravne dejavnosti je bila tudi ustanovitev oblastnih denarnih zavodov v Mariboru in Ljubljani. SLS pa je svojo vodilno vlogo v oblastnih samoupravah izrabljala tudi za strankarske koristi, za privilegirano dotiranje svojih organizacij in nastavitve svojih privržencev v oblastnih službah, toda večina njunih dosežkov je koristila splošnemu napredku Slovenije. Kratkotrajno delovanje ljubljanske in mariborske oblastne samouprave, ki je bilo glede reševanja temeljnih slovenskih problemov usklajeno, je pokazalo, kako je mogoče po samoupravni oziroma avtonomistični poti uspešno reševati številne gospodarsko-socialne in prosvetno-kulturne zadeve v posameznih pokrajinah. Na drugi strani pa je razgalilo tudi vso škodljivost centralističnega urejanja. Obdobje delovanja obeh samouprav je pomembno tudi zaradi udejanjenja nekaterih vidikov slovenskega

27 Obe oblastni samoupravi sta imeli tudi nekaj zunajproračunskih dohodkov, zlasti od nekaterih podjetij in tako sta leta 1928 razpolagali z okoli 113,5 milijonov din, leta 1929 pa že s skoraj 149 milijonov din (Vladimir Murko, *Državne in samoupravne finance*, V: Spominski zbornik Slovenije, str. 480).

28 Stiplovšek, *Slovenski parlamentarizem*, str. 303–315.

29 Vse uredbe, ki sta jih sprejeli ljubljanska in mariborska oblastna skupščina, ter pravni akti obeh oblastnih odborov, so objavljeni v uradnem listu *Samouprava* 1928–1929.

30 Slovenec, št. 262, 16. 11. 1929 je svoj obsežen članek o dosežkih slovenskih oblastnih samouprav podnaslovlil: »Veliki uspehi slovenskih oblasti na vseh poljih«.

parlamentarizma in avtonomije, njuni dosežki pa so bili dragocen temelj za nova prizadevanja za razvoj Slovenije oziroma Dravske banovine v tridesetih letih prek banske uprave in banskega sveta.³¹

Pristojnosti in sestava banskega sveta Dravske banovine 1930–1941

Jeseni 1929 je kralj Aleksander z zakonom o preimenovanju države v Kraljevino Jugoslavijo in oblikovanju banovin kot novih največjih upravnih enot namesto dotedanjih oblasti³² ter z uvedbo kraljevskih banskih uprav na čelu z bani, ki so kot politični predstavniki osrednje vlade poleg vodenja občne uprave dobili tudi vse pristojnosti ukinjenih oblastnih samouprav,³³ postavil še nove temelje za udejanjenje skrajnega narodnega unitarizma in državnega centralizma svojega diktatorskega šestojanuarskega režima, hkrati pa je takšno teritorialno - upravno preosnovanje tudi prelomnica v državni ureditvi, ki se je nato ohranila vse do razpada prve Jugoslavije. Razdelitev države na devet banovin in mesto Beograd po gospodarskih, geografskih in prometnih kriterijih ter njihovo poimenovanje po rekah, razen Primorske banovine, je pomenilo tudi novo razbitje nacionalnih in zgodovinskih enot, pri čemer je bila izjema le Dravska banovina. Ta pa se je, spočetka brez Bele krajine, ki je prešla v sestavo Savske banovine, »z jugoslovansko Slovenijo ujemala le dejansko, pravno pa je s svojim nazivom skušala zanikati ali vsaj zabrisati njen obstoj.«³⁴

Združitev ljubljanske in mariborske oblasti v eno upravno enoto je posebej pozdravilo glasilo s šestojanuarsko diktaturo prepovedane SLS Slovenec, ki je nato avgusta 1931 izrazilo navdušenje, da je bila tudi Bela krajina vključena v Dravsko banovino. Njeno oblikovanje v skladu z narodnostnimi mejami naj bi bila nagrada Korošču za sodelovanje v vladi šestojanuarskega režima. Slovenec je pozdravil tudi decentralizacijo številnih pristojnosti na bana in urade banske uprave, toda hkrati izrazil pričakovanje, da bodo v bodočnosti spet udejanjene samouprave. To možnost je nakazovalo zakonsko določilo o ustanovitvi banskih svetov kot posvetovalnih organov bana pri oblikovanju banovinskih proračunov za gospodarsko-socialne in prosvetno-kulturne dejavnosti in ustanove, ki so jih dotlej izvajali oziroma upravljali oblastni samoupravni organi. Liberalni tabor je zlasti prek Jutra navdušeno pozdravil tako uveljavitev integralnega jugoslovanstva v nazivu države kot tudi kriterije za oblikovanje banovin. Ukinitvev oblastnih samoupravnih uradov in združitev izvajanja vseh zadev občne uprave in dotedanje samouprave v banski upravi oziroma odprava dvotirnega sistema bo po Jutrovi oceni pomenila upravno racionalizacijo in poenotenje, v oblikovanju banskega sveta pa je videl njeno neposredno povezavo z »narodom«.

Kralj Aleksander je za prvega bana Dravske banovine imenoval univ. prof. inž. Dušana Serneca, privrženca nekdanje SLS, za njegovega pomočnika pa dr. Otmarja Pirkmajerja iz bivše SDS, ki sta prevzela posle novembra 1929 in oblikovala bansko upravo z osmimi oddelki za posamezna delovna področja. Nova enotna uprava je dobila nalogo, da čuva državne in lokalne oziroma banovinske interese. Za uspešno izvajanje nalog ukinjenih oblastnih samouprav je bila pomembna tudi vključitev večine uradništva njunih uradov v bansko upravo. Komisarja ljubljanske in mariborske oblastne samouprave sta ob predaji poslov poudarila zlasti njune pomembne dosežke, ki so pomemben temelj tudi za uspešno delovanje bana in njegove banske uprave na področju t.i. banovinskega gospodarstva oziroma

31 Stiplovšek, Slovenski parlamentarizem, str. 325–331 ter Prizadevanja ljubljanske in mariborske oblastne skupščine. V: Zgodovinski časopis 2008, str. 156–164; Jurij Perovšek, SLS in oblastna samouprava. V: Slovenska novejša zgodovina, str. 293–301.

32 UL dravske banovine, št. 100, 9. 10. 1929.

33 UL kraljevske (kr.) banske uprave dravske banovine, št. 1, 20. 11. 1929.

34 Sergij Vilfan, Pravna zgodovina Slovencev, str. 428.

dotedanjih pristojnosti oblastnih samouprav. Po zakonu o banski upravi je imel ban nalogo sestaviti banovinski proračun izdatkov za financiranje različnih dejavnosti in gmotno podporo ustanov, pomembnih za razvoj in napredek banovine po načelu rentabilnosti oziroma realnega kritja izdatkov z lastnimi davčnimi viri, dohodki podjetij in državno dotacijo. Proračun pa je imel pristojnost potrditi minister za finance. Ban je moral pripraviti tudi predlog proračuna za izvajanje pristojnosti občne uprave, za katerega je bila dolžna država zagotoviti sredstva iz osrednjega proračuna. Vse gospodarstvo banske uprave je nadzirala še Glavna kontrola v Beogradu. Ban pa je imel tudi pristojnost za izdajanje pravilnikov in uredb za banovinske dejavnosti, za katere pa je moral dobiti odobritev resornih ministrov. Osrednje oblasti so torej podobno kot do leta 1929 glede oblastnih samouprav in velikih županstev imele odločujoče pristojnosti tudi v novi upravni ureditvi.³⁵

Ker banski svet prvo leto še ni deloval, je moral ban Sernec po načelu, da so dohodki in izdatki realno ocenjeni, da ustrezajo realnim potrebam in gospodarski moči prebivalstva, prvi banovinski proračun sestaviti sam z oddelki banske uprave, pri čemer se je oprl na ljubljanski in mariborski oblastni proračun za leto 1929, ki se je izvajal še do 1. aprila naslednjega leta. Obči banovinski proračun ter posebno proračun banovinskih podjetij in ustanov za leto 1930/31 sta bila še za okoli petino višja od obeh oblastnih proračunov, minister za finance pa ju je potrdil brez sprememb, kar je spet mogoče povezati s Koroščevim sodelovanjem v vladi.³⁶ Banovinske oblasti v Dravski banovini so med vsemi banovinami v državi z najvišjim proračunom najuspešneje poskrbele za kontinuiteto v financiranju banovinskih gospodarsko-socialnih in prosvetno-kulturni dejavnosti, kakršne sta do leta 1929 izvajali slovenski oblastni samoupravi.

Predsednik vlade in minister za notranje zadeve general Petar Živković je na podlagi zakonskega pooblastila julija 1930 izdal Pravilnik o organizaciji in delu banskih svetov³⁷ ter imenoval njegove člane za vse banovine. Iz vladne izjave ob objavi pravilnika in imenovanju banskih svetnikov se vidi, da je na več kot polletni zamik pri oblikovanju temeljnih pravnih aktov za začetek delovanja banskih svetov vplivala predvsem bojazen šestojanuarskega režima, da bi se uvedba teh posvetovalnih teles ne razumela kot obnovev parlamentarizma, imenovanje njihovih članov iz vrst prepovedanih političnih strank pa kot vračanje na staro strankarstvo.

Pravilnik o organizaciji in delu banskih svetov je podrobno določal njihove pristojnosti in poslovni red za seje. Banski svetniki so lahko svoja stališča in predloge glede ukrepov za razvoj kmetijstva, živinoreje in gozdarstva ter ustanov in strokovnega šolstva s tega področja, ustanavljanja in vzdrževanja banovinskih zdravstvenih in socialnih ustanov in služb, vzdrževanja in gradenj cest, šolskih in drugih javnih poslopij, hidrotehničnih del, razvoja strokovnega šolstva za potrebe obrti in trgovine, podpiranja telesno-vzgojnih, kulturnih in humanitarnih društev, posredovali banu ne le za posamezne okraje in mesta, ki so jih zastopali, temveč tudi za celo banovino. To svojo nalogo pa so lahko opravljali le na sejah banskega sveta in glede uveljavitve svojih predlogov pri oblasteh niso smeli posredovati, kar je pomenilo omejitev delovanja banskih svetnikov izključno na čas zasedanj banskega sveta.

Pravilnik je vseboval tudi vsa temeljna poslovniška določila za delovanje banskega sveta, ki si jih predstavniški organi praviloma določajo sami. Banski svet se je lahko na redno

³⁵ Stiplovšek, Banski svet, str. 17–31.

³⁶ Proračuna za ljubljansko in mariborsko oblast za leto 1929 sta znašala 133,5 milijona din, vsa sredstva za izvajanje banovinskega delokroga za leto 1930/31 pa okoli 170 milijonov din, pri čemer so bili upoštevani tudi lastni dohodki 23 banovinskih podjetij in ustanov (UL kr. banske uprave dravske banovine, št. 44, 29. 3. 1930).

³⁷ Službeni list (SL) kr. banske uprave dravske banovine, št. 19, 20.8. 1930.

zasedanje za največ 15 dni sestal le enkrat letno, in sicer v začetku leta za oblikovanje banovinskega proračuna. Pravico sklicevati in voditi delo banskega sveta je imel ban, ki je moral pripraviti za obravnavo predlog banovinskega proračuna, o katerem so banski svetniki lahko izrekli svoja stališča ter izrazili želje, katere potrebe naj bi bile v njem upoštevane. Ban je vodil seje, na katerih so bile lahko navzoče le uradne osebe, lahko pa je tudi omejil govore banskih svetnikov. Imel je tudi pristojnost, da je sklical banski svet na izredna zasedanja za obravnavo drugih pomembnih zadev, če je dobil odobritev ministra za notranje zadeve.

Skromne pristojnosti banskih svetov je minister Živković pred prvim zasedanjem leta 1931 še dodatno omejil. Pri obravnavi proračuna je prepovedal delitev na načelno in podrobno razpravo ter glasovanje o njem. Poudaril je, da morajo banski svetniki svoje sodelovanje v proračunski razpravi omejiti le na posredovanje potreb svojih območij, ki so jih zastopali, te pa »bo ban po svoji uvidevnosti upošteval ali ne.«³⁸ Bani so po tej obvezni razlagi pravilnika lahko izvedli glasovanje le o neproračunskih zadevah, npr. o različnih resolucijah, s katerimi je banski svet dal pobude in predloge osrednjim in banovinskim oblastem za reševanje perečih problemov iz njihove pristojnosti. Režim se je torej bal, da bi svetovalno proračunsko delo banskih svetnikov ne bilo podobno običajni parlamentarni proceduri pri sprejemanju državnega proračuna, ob bistveni razliki, da je bila odločitev Narodne skupščine o njem dokončna, banovinski proračuni pa so veljali šele po potrditvi ministra za finance.

Banski sveti so imeli v primerjavi z oblastnimi skupščinami bistveno manjše pristojnosti. Posebej velja ta ugotovitev za kompetenčne razlike med banskim svetom Dravske banovine in slovenskima oblastnima skupščinama, ki sta uspeli razširiti svoje pristojnosti zlasti na zakonodajnem področju, v svojem delovanju pa sta v znatni meri uveljavili parlamentarne metode dela. Oktroirana septembrska ustava iz leta 1931 je vsebovala tudi določila o samoupravnih pristojnostih banovin po zgledu oblastnih samouprav. Druga jugoslovanska ustava je določala, da banovine niso le upravne, temveč tudi samoupravne enote ter da samoupravne pristojnosti izvajajo izvoljeni banovinski sveti in banovinski odbori. Način njihove izvolitve in podrobnejše pristojnosti naj bi določal poseben zakon, za katerega bi morala predlog pripraviti vlada.³⁹ Toda kljub številnim obljubam nobena vlada v tridesetih letih te svoje naloge za omiljenje centralizma ni opravila. Zato so bila prizadevanja za uveljavitev ustavnih določil o banovinski samoupravi in tudi za njihovo razširitev stalnica na zasedanjih banskega sveta Dravske banovine.

Različne predstavniške vloge oblastnih skupščin in banskih svetov so izvirale tudi iz dejstva, da so bili oblastni poslanci voljeni, banske svetnike pa je imel pravico imenovati minister za notranje zadeve. Tako je za izvajanje skrajno omejenih pristojnosti banskih svetov vsakokratni režim oziroma vlada poskrbela za njihovo delovanje v skladu s svojo politiko tudi z njihovo sestavo. Minister je imel pri imenovanju banskih svetnikov le omejitev, da jih izbira »prvenstveno« izmed oseb, ki morejo »po strokovni izobrazbi« oziroma »s svojim svetom najbolj služiti interesom banovine,« kar je pomenilo, da jih je po predlogu banov vsakokrat imenoval v skladu s politično sestavo osrednje vlade. Vsi banski sveti v tridesetih letih so tako imeli režimski značaj. V njih so morali biti zastopani s po enim predstavnikom vsi okraji in mesta z nad 3000 prebivalci, število mestnih predstavnikov pa se je glede na število prebivalstva lahko povečalo na največ štiri za mesta z nad 50 000 prebivalci.⁴⁰ Po teh kriterijih je imel prvi banski svet Dravske banovine 24 predstavnikov okrajev in 16 zastopnikov mest. Glede na upravno-politične spremembe se je do XIII. zasedanja leta 1941

38 AS 77, fasc. 1, Okrožnica ministra za notranje zadeve z dne 18. 10. 1930.

39 SL kr. banske uprave dravske banovine, št. 53, 10. 9. 1931; Božo Grafenauer, Lokalna samouprava na Slovenskem, str. 202–207.

40 UL kr. banske uprave dravske banovine, št. 45, 31. 3. 1930.

število banskih svetnikov povečalo za deset, na 25 predstavnikov okrajev in prav toliko predstavnikov mest. Toda kljub temu banski svet Dravske banovine številčno ni dosegel niti polovice v slovenskih volilnih okrajih izvoljenih oblastnih poslancev v ljubljansko in mariborsko oblastno skupščino, bistvena razlika med njimi pa je tudi razdelitev poslanskih in svetniških mest. V banskem svetu so bila privilegirana mesta, medtem ko je bilo število voljenih oblastnih poslancev v posameznem okraju in mestu odvisno od številčnega stanja prebivalcev. To dejstvo je negativno vplivalo na ustrezno socialno oziroma poklicno sestavo banskega sveta, v katerem je imelo npr. delavstvo le skromno zastopstvo.

Prve banske svetnike je minister Živković imenoval v času, ko so v osrednji vladi sodelovali zlasti ministri iz vrst radikalcev in demokratov, če upoštevamo njihovo pripadnost pred prepovedjo političnih strank leta 1929, v njej pa je bil od strankarskih prvakov edino Korošec. Glede na tako vladno sestavo so v prvem banskem svetu Dravske banovine prevladovali privrženci unitarizma in centralizma, po Koroščevi in Sernečevi zaslugi pa sta bili v njem tudi okoli dve petini privržencev nekdanje SLS. Toda potem ko je minister Sernec kot predstavnik te stranke septembra 1931 odstopil in sta v osrednjo vlado iz Slovenije vstopila Albert Kramer (nekdanja SDS) in Ivan Pucelj (nekdanja SKS), je minister za notranje zadeve razrešil banske svetnike iz vrst SLS. Na predlog novega bana dr. Draga Marušiča (SKS) jih je minister zamenjal s privrženci SDS in SKS, s čimer je pohitel tudi zato, ker so banski svetniki dobili tudi novo pomembno pravico, da volijo senatorje. Tako je bil od II. do VI. zasedanja banski svet, z izjemo nekdanjih socialdemokratov Rudolfa Golouha in Albina Prepeluha, sestavljen izključno iz privržencev liberalnega tabora oziroma članov nove režimske stranke Jugoslovanske radikalne kmečke demokracije, ustanovljene leta 1932 in naslednje leto preimenovane v Jugoslovansko nacionalno stranko (JNS). Nova prelomnica v sestavi banskega sveta Dravske banovine je bila zamenjava režima JNS z novo vladno stranko Jugoslovansko radikalno zajednico (JRZ), v katero se je iz Slovenije vključila nekdanja SLS. Njen voditelj Korošec je kot minister za notranje zadeve na predlog novega bana dr. Marka Natlačena decembra 1935 izvedel celovito spremembo sestave banskega sveta z imenovanjem 41 privržencev nekdanje SLS za banske svetnike, med katerimi so bili še trije člani nekdanje Narodne radikalne stranke za Slovenijo, ki je bila prav tako v sestavi JRZ. Tako se je od VII. zasedanja leta 1936 do zadnjih sej banskega sveta v začetku leta 1941 v njem udeleževala politika novega režima JRZ oziroma katoliškega političnega tabora.

Poleg teh dveh temeljnih sprememb v sestavi banskega sveta, ki je bil le prvo leto strankarsko pluralen, pa so bili med posameznimi zasedanji iz različnih osebnih razlogov razrešeni posamezni banski svetniki, do večjih sprememb pa je prišlo v začetku leta 1939, ko je bilo zaradi nezdružljivosti poslanskih in svetniških funkcij razrešenih osem banskih svetnikov, ki so bili izvoljeni v osrednji parlament. Politično ozadje sta imeli v drugi polovici tridesetih let dve razrešitvi, dr. Antona Breclja, člana t.i. stare SLS, in krščanskega socialista Filipa Križnika, ki sta nasprotovala nenačelni politiki SLS v okviru JRZ. Pokrajinska organizacija JRZ za Slovenijo je tako poskrbela, da v banskem svetu ni bilo opozicijskih nastopov. V prvi polovici tridesetih let pa sta Golouh in Prepeluh, ki se nista vključila v režimsko stranko, v banskem svetu tudi kritizirala vlado ter se v nasprotju z JNS zavzemala tudi za čim širšo banovinsko samoupravo in izvolitev banovinskih svetov, ki bodo lahko svoje predloge uspešno uveljavljali tudi v odnosu do osrednjih oblasti. Tega so se zavedali tudi banski svetniki iz vrst SLS, ki so se zavzemali za volitve banovinskih svetov z zakonodajnimi pristojnostmi, ob tem pa tudi poudarjali, da bi bila večina tudi izvoljena na banovinskih volitvah. Toda oba režima JNS in JRZ v bojazni za svoj dominanten vpliv v izvoljenih banskih svetih tega temeljnega demokratičnega dejanja nista izvedla. V banske svete so režimske politične stranke predlagale le svoje zveste privržence z nalogo, da udeležujejo njihovo politiko. Za delo banskih svetnikov je bilo pomembno, da

so številni opravljali tudi funkcije županov, nad 30 pa jih je pred letom 1929 opravljalo tudi funkcijo oblastnih poslancev. Vse obdobje od leta 1930 do 1941 pa so torej delovali imenovani banski sveti.⁴¹

Dve obdobji v delovanju banskega sveta Dravske banovine s prelomnico sredi tridesetih let

Leto 1935 je pomembna prelomnica v delovanju banskega sveta pri izvajanju nalog banovinskega gospodarstva in v prizadevanjih za udejanjenje čim širše samouprave, kar je bilo pogojeno z velikimi gospodarskimi in političnimi spremembami. Navedli smo že povsem novo sestavo banovinskega predstavniškega telesa ob menjavi režimov JNS in JRZ, poudariti pa moramo tudi dejstvo, da je bila nekdanja SLS v osrednji vladi kot najmočnejša slovenska politična stranka znatno tehtnejši dejavnik, kot je bil liberalni politični tabor v prvi polovici tridesetih let z le skromno vlogo v Sloveniji. K temu je treba še dodati, da sta bila temelja državnopravnega programa liberalnih strank unitarizem in centralizem, medtem ko se je SLS zavzemala za tako ureditev jugoslovanske države, ki bi zagotavljala Sloveniji čim več avtonomije, za kar se je ob občasnem taktiziranju in vodenju pragmatične politike prizadevala tudi v drugi polovici tridesetih let, posebej njeni banski svetniki. Tudi »občutnejša konjunktura« slovenskega in jugoslovanskega gospodarstva »je sovpadala z nastopom vlade JRZ leta 1935. Začel se je vnovični vzpon, cene so se začele zviševati, povečevala sta se tako obseg proizvodnje kot zaposlenosti.«⁴² Vsa ta dejstva so vplivala na različno uspešnost in težišče delovanja banskega sveta kot tudi banske uprave pri reševanju perečih problemov, pomembnih za razvoj Slovenije.

Začetek delovanja banskega sveta⁴³ januarja 1931 je sovpadal z znamenji velike gospodarske krize, ki je imela nato usodne posledice tudi na banovinske finance. Začela se je leta 1930 »v kmetijstvu, se nato leto dni pozneje nadaljevala kot finančna kriza, ko pa se je sprevrgla še v industrijsko, je bila gospodarska aktivnost ohromljena.« Dohodki kmetijstva so se zmanjšali za okoli tretjino, slovenska industrija pa je odpustila več kot četrtnino vseh zaposlenih,⁴⁴ višek pa je dosegla leta 1933.⁴⁵

Te krizne gospodarsko-socialne razmere so odločilno opredeljevale stališča in predloge banskih svetnikov pri svetovanju banu glede dohodkov in izdatkov banovinskih proračunov vso prvo polovico tridesetih let, pri čemer so si prizadevali, da bi svojo vlogo pri izpolnjevanju te temeljne proračunske naloge povečali. Vzrok za ta njihova hotenja je bilo ravnanje ministra za finance z banovinskimi proračuni, s katerimi so soglašali

41 Stiplovšek, Banski svet, sestava banskega sveta Dravske banovine 1930–1941, str. 322–326; Vladimir Kološa, Banski svet Dravske banovine, str. 7–27.

42 Žarko Lazarevič, Velika gospodarska kriza. V: Slovenska novejša zgodovina, str. 477.

43 O delovanju banskega sveta so temeljni vir stenografski in skrajšani uradni sejni zapisniki. Po zgledu slovenskih oblastnih skupščin so tudi o njegovih zasedanjih vodili dve vrsti zapisnikov. Ob tem se kaže različen pomen vloge ter predstavniških teles tudi v dejstvu, da sta imeli ljubljanska in mariborska oblastna skupščina v letih 1927 in 1928 skupaj 66 sej, banski svet pa v 11-letnem delovanju 81 večinoma celodnevni sej. Fond banskega sveta Dravske banovine obsega 13 fasciklov, v katerih je tudi vse gradivo, ki ga je banska uprava pripravila za obravnavo na sejah. Podrobnejši opis fonda AS 77 je izdelal Vladimir Kološa v publikaciji banski svet Dravske banovine, str. 30–101.

44 Žarko Lazarevič, Velika gospodarska kriza, str. 474–475.

45 V ilustracijo upadanja in naraščanja stanja zaposlenosti naj navedemo podatke, da je bilo pri zavodih za socialno zavarovanje leta 1930 skupaj okoli 132 000 zaposlenih, leta 1933 le še 106 000, zaposlenost pred začetkom krize pa je bila presežena šele leta 1938. Hkrati z viškom brezposelnosti so bile v letih 1933/34 tudi najnižje delavske mezde (France Kresal, Zgodovina socialne in gospodarske politike v Sloveniji, str. 243–245).

tudi banski sveti, pri potrjevanju, ko je hkrati z odtegnitvijo pomembnih davčnih virov v korist državnega proračuna ter zmanjšanjem oziroma končno ukinitvijo dotacij kmalu po začetku krize iz njega iz leta v leto zmanjševal banovinske finance. Te je glede na predlog bana in banskega sveta za leto 1931/32 znižal za petino, in sicer sta potrjena splošni proračun ter poseben proračun banovinskih podjetij in ustanov znašala skupaj okoli 151 milijonov din, za leto 1934/35 pa le še 120,5 milijona din, skupaj s posebnim bednostnim skladom v znesku 5 milijonov din, ki ga je Dravska banovina oblikovala leta 1933 za naloge socialnega skrbstva v zaostreni krizi. Toda zaradi poglobljanja gospodarske krize ni bilo mogoče pridobiti oziroma izterjati davčnih in drugih dohodkov niti za odobrene proračune. Tako je za leto 1933 znašala realizacija proračuna le okoli 65 %.⁴⁶ Takšno katastrofalno zmanjševanje finančnih sredstev za banovinske dejavnosti je povzročilo hudo nezadovoljstvo z vladno gospodarsko finančno politiko in banski svetniki so zahtevali izdajo zakona o banovinski finančni samoupravi, s katerim naj bi država določila ustrezne dohodke za banovinsko gospodarstvo. Na zadnjem zasedanju v liberalni sestavi februarja 1935 so banski svetniki poudarili, da se lahko ustrezna gospodarska politika vodi le v Ljubljani, ne pa iz Beograda, ter zahtevali, da dobi banski svet odločilno pristojnost za oblikovanje banovinskega proračuna in za njegovo izvajanje,⁴⁷ kar je dejansko pomenilo njihovo obsodbo tedanjega skrajnega centralizma.

Novo obdobje v zagotavljanju proračunskih sredstev za banovinsko gospodarstvo pa se začelja s prvim zasedanjem banskega sveta v novi režimski sestavi februarja 1936. Proračunska sredstva so se od leta 1936, ko so znašala 133 milijonov din, do leta 1940 povišala na 206,5 milijonov din, pri čemer je treba poudariti, da je minister za finance vse proračune potrdil kot realne v zneskih, ki sta jih predlagala ban in banski svet, ter da so bili vsi dohodki proračuna v celoti realizirani.⁴⁸ Proračun Dravske banovine je bil tudi glede na število njenih prebivalcev najvišji v državi. Dejanski povišek banovinskih financ pa je bil še večji, ker sta banska uprava in banski svet konjunkturne gospodarske razmere in strankarski vpliv pri osrednji vladi izrabila tudi za najetje velikih posojil za javne gradnje in izboljšanje položaja zadružništva ter za pridobitev znatnih sredstev še iz različnih osrednjih državnih fondov. Poudarimo naj še, da je banovina kot nagrado SLS za sodelovanje v režimski koaliciji svoje dejavnosti v precejšnji meri izvajala samostojno oziroma avtonomno. Dodamo naj še, da so banski svetniki z glasovanjem sprejeli tudi številne resolucije za reševanje perečih problemov v Sloveniji, o katerih so lahko sklepale le osrednje oblasti, in bana so zadalžili, da jih posreduje v Beograd.⁴⁹ Povečanje banovinskih financ je omogočalo, da so banski svetniki v drugi polovici tridesetih let v večji meri uspeli udejaniti svoje predloge glede gmotnih sredstev za posamezne dejavnosti in ustanove kot njihovi predhodniki iz liberalnega tabora. Število različnih banovinskih zavodov in podjetij se je od leta 1935 povečalo za deset na 43 ob koncu tridesetih let. Povečanje sredstev je omogočalo izboljšanje položaja vseh banovinskih dejavnosti in ustanov, toda ne v tolikšnem obsegu, da bi zadovoljilo banske svetnike, ki so zato zahtevali celovito udejanjenje banovinske samouprave z zakonodajnimi pristojnostmi.

Iz banovinskega proračuna so dobile, glede na možnosti in potrebe, sredstva vse dejavnosti in podpore vse ustanove, določene kot pristojnost banovinskega gospodarstva, vsa trideseta leta pa je bilo največ sredstev namenjenih pospeševanju slovenskega gospodarskega

⁴⁶ AS 77, fasc. 10, Priloga k proračunu za leto 1936/37; Stiplovšek, Banski svet, str. 255.

⁴⁷ Stiplovšek, Banski svet, str. 240–241.

⁴⁸ Prav tam, str. 276–277.

⁴⁹ Na XIII. zasedanju BS februarja 1940 so banski svetniki izglasovali kar 37 resolucij s predlogi za različne spremembe in dopolnitve zakonov in vladnih uredb ter s pobudami za druge ukrepe osrednjih oblasti (AS 77, fasc. 16).

razvoja, z njim pa tudi tesno povezanih perečih socialnih problemov. Glede na to, da se je moral banski svet osrediniti zlasti na obravnavo številnih gospodarskih zadev, ga je ban Natlačen opredelil »kot naš slovenski gospodarski parlament«.⁵⁰ Tako je tehnični oddelek z visokimi sredstvi za javne gradnje, ki so znašala tudi do dve petini proračuna, zanje pa so v drugi polovici tridesetih let pridobili še posebna državna sredstva in najeli kredite, na eni strani skrbel za splošen napredek Slovenije, na drugi pa reševal tudi problematiko brezposelnosti. Na področju javnih del je banovina skrbela za cestne in hidrotehnične (regulacijske, melioracijske in vodovodne) gradnje, za vzdrževanje okoli 1200 kilometrov banovinskih cest, za gradnjo in adaptacije javnih zgradb, od upravnih, zdravstvenih, socialnih do turističnih objektov. Za celoten razvoj je bilo pomembno tudi pospeševanje elektrifikacije Dravske banovine, zlasti prek Kranjskih deželnih elektrarn. Dobava elektrike se je razširila v več kot 600 krajev in Dravska banovina je bila najbolj elektrificiran del države.

Med gospodarskimi panogami je banovina posebej poskrbela za razvoj kmetijstva, ki je bilo tedaj vodilno v slovenskem gospodarstvu. Okoli desetina proračunskih sredstev je bila namenjena kmetijskim šolam in izobraževalnim tečajem, podpiranju izboljšanja poljedelske, sadjarske, vinogradniške in gozdarske proizvodnje z dobavo kakovostnih semen, ustanovitvijo drevesnic in trsnic ter drugimi ukrepi, za napredek živinoreje pa tudi z nabavo plemenske živine in izboljšanjem živinozdravniške službe. Posebej pomembne za napredek različnih agrarnih panog so bile finančne podpore zadružništvu. Pri sanaciji številnih hranilno-kreditnih ter nabavno-prodajnih zadrug z državno podporo in banovinskimi krediti po finančnem udarcu, ki so ga doživele v veliki gospodarski krizi, pa je SLS posebej poskrbela za likvidnost svoje Zadružne zveze. Le s skromnimi sredstvi je banovina podprla tudi vse pomembnejšo trgovino, obrt in industrijo, še v največji meri z dotacijami obrtnim in trgovskim vajeniškim šolam ter tehničnim srednjim šolam in izobraževanju strokovnih kadrov v tujini. Podpore sta dobivala tudi domača obrt in turizem.

Več kot četrtnina proračunskih sredstev je bila namenjena socialnemu skrbstvu in zdravstvu. Z njimi je banovina sofinancirala materialne stroške in osebne izdatke 16 javnih bolnišnic, domov za ostarele, dečjih in mladinskih domov, pri čemer je poskrbela tudi za novogradnje in adaptacije. Poleg izboljšanja kadrovske zasedbe in opremljenosti zdravstvenih ustanov je bil pomemben napredek tudi pri zdravstveni oskrbi na terenu. Revnejšim bolnikom so plačevali stroške zdravljenja. Velike uspehe je banovina dosegla pri izboljšanju delovanja zdravilišč. Za napredek socialnega skrbstva pa je bilo poleg proračunskih sredstev pomembno oblikovanje bednostnega sklada. Iz njega so dobivali pomoč brezposelni, zlasti z zaposlitvijo pri javnih delih, siromašni z javnimi kuhinjami, podporo pa tudi humanitarne organizacije in prizadeti ob elementarnih nesrečah.

Na področju prosvete in kulture je banovina skrbela za kritje materialnih stroškov šol, od leta 1937 pa tudi za vzdrževanje šolskih poslopij, s čimer so bile razbremenjene zlasti podeželske občine s skromnimi dohodki in tedaj se je proračunski delež za te dejavnosti povišal na več kot 15 %. Iz teh sredstev so dobile podpore različne kulturne ustanove, organizacije in dejavnosti, največjo gledališča. Visoko podporo je dobivala državna telesnovzgojna organizacija Sokol. V drugi polovici tridesetih let pa je banovina podprla tudi gradnjo univerzitetne knjižnice in začetek delovanja Akademije znanosti in umetnosti. Iz proračuna so dobili podpore tudi revnejši dijaki in visokošolci.

Za uspešen razvoj banovine je bila pomembna tudi ustanovitev hranilnic Dravske banovine v Ljubljani in Mariboru, ki sta po sanaciji sredi tridesetih let uspešno kreditirali večje naložbe banovine in občin. Ob tem naj poudarimo, da je banska uprava skrbela tudi za izboljšanje delovanja in gmotnega položaja občinskih samouprav. SLS je svojo absolutno vladavino v banskem svetu in banski upravi izrabila za strankarske koristi, tako kot so jo

pred tem liberalci. Toda večina dosežkov banovinskega gospodarstva je koristila vsemu prebivalstvu Slovenije. Za dohodke banovinskega proračuna sta morala banska uprava in banski svet poskrbeti zlasti z obdavčenjem že dotlej preobremenjenih slovenskih davkoplačevalcev, dobro tretjino banovinskih dohodkov pa so ustvarila banovinska podjetja in ustanove, med njimi najvišje Kranjske deželne elektrarne ter zdravilišči Rogaška Slatina in Golnik. Prizadevanja za ponovno pridobitev državne dotacije, pa kljub sodelovanju SLS v vladi, niso bila uspešna.⁵¹

S temi podatki smo le ilustrirali nekatere dosežke in temeljna področja delovanja banske uprave in banskega sveta. Toda težave pri zagotavljanju ustreznih sredstev prek banovinskih proračunov za uspešen razvoj Slovenije zaradi osredinjenja pglavitnih kompetenčnih in finančnih pristojnosti v osrednjih organih oblasti v Beogradu so v obeh obdobjih delovanja banskega sveta sprožile zavzete razprave in tehtne predloge banskih svetnikov za čim večji prenos pristojnosti na banovinske uprave in samouprave. V teh prizadevanjih so bili vse radikalnejši banski svetniki v drugi polovici tridesetih let, kajti tudi povečanje banovinskih financ in avtonomno razpolaganje z njimi jih ni moglo zadovoljiti. Zavedali so se, da bo mogoče za napredek Slovenije ustrezno skrbeti šele prek organov s širokimi izvršilnimi, finančnimi in zakonodajnimi pristojnostmi. Ob tem naj navedemo, da so tudi banski sveti, ki po pravilniku niso imeli uredbodajnih pristojnosti, po posebnem pooblastilu Narodne skupščine po parlamentarni proceduri sprejeli nekaj uredb, med njimi sta bili v Dravski banovini najpomembnejši uredbi o občinskih volitvah in občinskih uslužbencih. Prav razprave o teh uredbah in o problematiki spremembe državne ureditve glede položaja in pristojnosti banovin pa so v banskem svetu Dravske banovine dobile tudi prepovedane politične razsežnosti.

V liberalnem banskem svetu je do političnih razprav prišlo zlasti na rednem in izrednem zasedanju leta 1933. Na prelomu let 1932/33 so se politične razmere v državi zlasti zaradi v obliki punktacij oblikovanih zahtev prepovedanih opozicijskih strank, med katerimi je imela pomembno vlogo tudi SLS, po federativni preureditvi države in njeni demokratizaciji hudo zaostrele. Slovenska deklaracija, v kateri je SLS zahtevala za Slovenijo federativne pristojnosti, je sprožila burne razprave tudi v banskem svetu. »Predstavništvo Slovenije,« kot je Jutro poudarilo pomen njegovih stališč, je takšne zahteve odločno zavrnilo kot separatistične in se opredelilo le za udejanjenje ustavno določenih banovinskih samouprav.⁵² Na izrednem zasedanju pa so banski svetniki JNS v razpravi o uredbi za izvedbo občinskih volitev iz bojazni za izgubo vpliva v občinah odločno odklonili njihovo potrebnost. Poudarjali so, da so ljudje zadovoljni z delovanjem občinskih uprav, ki so jih imenovala režimske oblasti iz svojih privržencev, in da si ne želijo volitev. Toda edina nestrankarska banska svetnika Prepeluh in Golouh sta pa poudarila njihovo željo za svobodne volitve lokalnih zastopstev, ki bodo pomembne tudi za demokratizacijo političnega življenja. Banski svet je moral nanje pristati z utemeljitvami z višjimi državnimi zunanjepolitičnimi interesi. Občinske volitve oktobra 1933 so pokazale tudi moč opozicijske SLS, in je režim JNS dosegel na njih zmago le z uporabo vseh nedemokratskih oblastnih metod.⁵³ Negativne izkušnje z občinskimi volitvami so imele za posledico, da liberalni banski svet ni več zahteval volitev banovinskih svetov, temveč se je zavzemal le za razširitev pristojnosti imenovanih banskih svetov, predvsem glede njihove vloge pri oblikovanju in udejanjenju banovinskega proračuna. Le Prepeluh je še ponovil zahteve za

⁵¹ AS 77, fasc. 8, Stenografski zapisnik 1. seje VI. zasedanja BS 4. 2. 1935 (poročilo pomočnika bana Pirkmajerja) in fasc. 13, Stenografski zapisnik 1. seje X. zasedanja BS 13. 2. 1939 (poročilo bana Natlačena); Stiplovšek, Banski svet, str. 254–260, 275–290, 318–321.

⁵² Jutro, št. 40, 16. 2. 1933.

⁵³ Jure Gašparič, SLS pod kraljevo diktaturo, str. 181–212.

izvedbo volitev banovinskih svetov, ki bi bile nov korak k demokratizaciji države. Skupaj z Golouhom sta se leta 1934 v razpravi v zvezi z uredbo o občinskih uslužbencih zavzela tudi za ohranitev samouprave občin in nasprotovala omejitvenim ukrepom oblasti. Prepeluh je bil tudi najostrejši kritik vladne politike, ki ji je očital, da pri zagotavljanju finančnih sredstev za banovinsko gospodarstvo zapostavlja Slovenijo.

Banski svetniki iz vrst nekdanje SLS, ki so poudarjali, da za razliko od njihovih liberalnih predhodnikov uživajo zaupanje slovenskih volilcev, so v drugi polovici tridesetih let dotedanje zahteve za finančno banovinsko samoupravo stopnjevali. Ob tem moramo poudariti, da so bili banški svetniki, soočeni s skromnimi kompetenčnimi možnostmi banskega sveta za učinkovito delovanje v svojih avtonomističnih prizadevanjih radikalnejši in doslednejši kot strankini vrhovi v okviru JRZ, ki so občasno taktizirali tudi glede udejanjenja svojega državnopravnega programa. Banški svetniki so protestirali proti previsokemu obdavčenju Dravske banovine in tudi proti zapostavljanju slovenščine v uradnem poslovanju. Na zasedanju leta 1937 je ob sprejemanju resolucije za izvedbo samoupravne in upravne decentralizacije njihov predstavnik Josip Leskovar, nekdanji predsednik mariborske oblastne skupščine, poudaril nestrinjanje s pravnim stanjem, v kakršnem je banovina v odnosu do centralne vlade in v kakršnem je banški svet do bana. Zato so poudarili željo, da bi »čimprej dobili svojo samoupravo in mesto tega banskega sveta, ki je pravzaprav nestvor iz absolutistične dobe, dobili zastop, izvoljen od ljudstva, ki bi sodeloval pri uredbodaji, kakor tudi pri upravi.«⁵⁴ Banški svet je obsojal centralizem kot poglavitnega krivca za omejevanje gospodarsko-socialnega in prosvetno-kulturnega razvoja Slovenije. Na zasedanju leta 1939 je poudaril željo, da bi se ob reševanju hrvaškega državnopravnega vprašanja »za Slovence ustvarili trajni, boljši in trdnjši odnosi glede sodelovanja v državnem življenju na temelju popolne enakopravnosti,«⁵⁵ skratka zahteval je sočasno reševanje tudi slovenskega vprašanja. Po oblikovanju Banovine Hrvaške avgusta 1939 so tudi v Sloveniji v okviru banske uprave in banovinskega odbora JRZ začeli pripravljati uredbe o ustanovitvi Banovine Slovenije. V razmerah, ko po Leskovarjevi ugotovitvi zaradi centralističnega določanja dohodkov banški svetniki nimajo možnosti za spodbujanje banovinskega gospodarstva glede na potrebe, je poudaril njihovo odločno zahtevo, »da se ustanovi tudi banovina Slovenija« po hrvaškem zgledu, torej z zakonodajnim banovinskim zborom. Te zahteve je podprl tudi ban in poskušal omiliti izraze nemoči banskih svetnikov s poudarkom, da je bilo njihovo delo »velike vrednosti,« da so na vsakem zasedanju podali aktualno gospodarsko-socialno in prosvetno-kulturno podobo Slovenije in v svojih prizadevanjih, da bi čimbolj koristili vsemu prebivalstvu, dali mnogo »koristnih pobud, ki so v važnih stvareh usmerjale delo kraljevske banske uprave in tako mnogo pripomogle k izboljšanju javne uprave in ljudskega blagostanja.«⁵⁶ Ta najbolj radikalna avtonomistična zahteva banskega sveta pa v razmerah po začetku druge svetovne vojne ni bila udejanjena, kar je bil boleč udarec za slovenski narod in hud neuspeh politike vladne SLS, ki je sicer uspela, da je osrednja vlada banški upravi in svetu Dravske banovine dopustila precej avtonomno delovanje, toda brez zakonske osnove. Toda še na zadnjem zasedanju februarja 1941 je banški svet izrazil pričakovanje, da bo v kratkem rešeno tudi vprašanje slovenske banovine.⁵⁷ Poudarimo naj še, da so se zlasti konec tridesetih let v njem okrepile tudi politične razprave o komunistični nevarnosti.

54 AS 77, fasc. 11, Stenografski zapisnik 6. seje VIII. zasedanja BS 20. 2. 1937.

55 AS 77, fasc. 13, Stenografski zapisnik 6. seje X. zasedanja BS 18. 2. 1939.

56 AS 77, fasc. 14, Stenografski zapisnik 6. seje XII. zasedanja BS 17. 2. 1940.

57 Stiplovšek, *Prizadevanja ljubljanske in mariborske oblastne skupščine*, str. 169–175; Jurij Perovšek, *Banški svet in Dravska banovina*. V: Slovenska novejša zgodovina, str. 327–332 in str. 396–397; Janko Prunk, *Slovenske predstave o avtonomiji*. V: Slovenci in država, str. 135–141.

Iz prikaza poglobitnih značilnosti delovanja predstavniških teles, ki so od leta 1861 do 1941 delovala na Slovenskem, se vidijo njihove različne pristojnosti, sestava ter način in uspešnost delovanja, pri čemer so bila temeljna njihova skupna značilnost zlasti prizadevanja za slovenski gospodarsko-socialni in prosvetno-kulturni razvoj na osnovi samouprave. Izvoljeni deželni in oblastni poslanci ter imenovani banski svetniki so se izkazali kot dobri poznavalci razmer na Slovenskem, izkušnje z delovanjem v predstavniških telesih, ki je bilo v večji ali manjši meri omejeno zaradi finančnih, uredbodajnih in nadzornih pristojnosti osrednjih oblasti, pa so jih usmerile v prizadevanja za čim večjo samoupravo oziroma avtonomijo. Le-ta so bila prevladujoča stalnica slovenske politike v zadnjem obdobju obstoja habsburške monarhije in so se v okrepljeni obliki nadaljevala v prvi Jugoslaviji. Politične stranke so se v skladu s svojimi državnopravnimi programi razlikovale glede zahtev za obseg samoupravnih pristojnosti oziroma dejavnosti, ki naj bi jih država prenesla na nižje upravne enote. Dosežkov deželne avtonomije so bili v večji meri deležni le Slovenci na Kranjskem. Delovanje slovenskih oblastnih samouprav ter banske uprave in banskega sveta Dravske banovine je potekalo časovno strnjeno in bilo uspešnejše kot v drugih jugoslovanskih oblasteh in banovinah. Predstavniška telesa na Slovenskem so najuspešnejše delovala tedaj, ko jih je vodila SLS, v prvi Jugoslaviji tudi s privilegiji vladne stranke, in je uspela razširiti njihove pristojnosti ter udejaniti nekatere vidike avtonomije pod svojim absolutnim vodstvom. Oblastni poslanci in banski svetniki vseh političnih strank so konstruktivno sodelovali v prizadevanjih za zagotavljanje gmotnih temeljev za dejavnosti, ki jih je država prepuščala v izvajanje največjim upravnim enotam, pri čemer so pokazali največ enotnosti v zahtevah, da morajo osrednje oblasti uveljaviti zanje finančno samoupravo oziroma za prenesene zadeve zagotoviti tudi ustrezne davčne dohodke ali dotacijo iz državnega proračuna. Ob sklepu naj poudarimo, da so predstavniška telesa, ki so si prizadevala delovati tudi po parlamentarnem zgledu, s svojimi dosežki v obravnavanem obdobju pokazala, da je mogoče, v primerjavi s centralističnim upravljanjem, po samoupravni poti na ravni dežel, oblasti in banovin že v kratkem času izboljšati gmotne in organizacijske možnosti za razvoj vseh prevzetih gospodarsko-socialnih in prosvetno-kulturnih dejavnosti, pomembnih za napredek Slovenije.

Viri in literatura

Viri

- Arhiv Republike Slovenije, fondi:
 Oblastni odbor ljubljanske oblasti (1927–1929), št. 92.
 Oblastni odbor mariborske oblasti (1927–1929), št. 93.
 Banski svet Dravske banovine (1931–1941), št. 77.
 Uradni listi: ljubljanske in mariborske oblasti (1924–1929), dravske banovine (1929); kraljevske banske uprave dravske banovine (1929–1930).
 Samouprava, uradno glasilo in uradni list Ljubljanske in Mariborske oblasti (1928–1929).
 Službeni list kraljevske banske uprave dravske banovine (1930–1941).
 Deželna ustava in postava za volitve v deželni zbor vojvodine Kranjske. Prestava iz državnega zakona za kranjsko vojvodino. Ljubljana 1861.
 Časopisje: Jutro, Slovenec, Hrvatske novine.

Literatura

- Balkovec, Bojan, Prva slovenska vlada 1918–1921. Ljubljana: Znanstveno raziskovalno središče, 1992.
- Enciklopedija Slovenije 2. Ljubljana: Mladinska knjiga, 1988 (članka Vasilija Melika).
- Gašparič, Jure, SLS pod kraljevo diktaturo: diktatura kralja Aleksandra in politika Slovenske ljudske stranke 1929–1935. Ljubljana: Modrijan, 2007.
- Grafenauer, Božo, Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno-organizacijske strukture. Maribor: Pravna fakulteta, 2000.
- Kološa, Vladimir, Banski svet Dravske banovine 1931–1941. Ljubljana: Arhiv SR Slovenije, 1980.
- Kresal, France, Zgodovina socialne in gospodarske politike v Sloveniji: od liberalizma do druge svetovne vojne. Ljubljana: Cankarjeva založba, 1998.
- Melik, Jelka, Kranjske deželne finance 1861–1918. Kronika 21, 1973, št.3.
- Melik, Vasilij, Volitve na Slovenskem 1861–1918. Ljubljana: Slovenska matica, 1965.
- Murko, Vladimir, Državne in deželne samoupravne finance v dravski banovini 1918–1938. Spominski zbornik Slovenije: ob dvajsetletnici Kraljevine Jugoslavije. Ljubljana: Jubilej, 1938.
- Natlačen, Marko, Oblastne samouprave v Sloveniji, Slovenci v desetletju 1918–1928: zbornik razprav iz kulturne, gospodarske in politične zgodovine. Ljubljana, 1928.
- Na novo delo za avtonomijo Slovenije. Izdalo in založilo tajništvo SLS, Ljubljana, 1926.
- Perovšek, Jurij, Programi političnih strank, organizacij in združenj v času Kraljevine SHS (1918–1929). Ljubljana: Arhivsko društvo Slovenije, 1998; »V zaželeni deželi«: slovenske izkušnje s Kraljevino SHS/Jugoslavijo 1918–1941. Ljubljana: Inštitut za novejšo zgodovino, 2009.
- Prunk, Janko, Slovenske predstave o avtonomiji (oziroma državnosti) in prizadevanja zanjo v Kraljevini Jugoslaviji. Slovenci in država: zbornik prispevkov z znanstvenega posveta na SAZU. Ljubljana: SAZU, 1995.
- Slovenska kronika XX. stoletja 1900–1941. Ljubljana: Nova revija, 1995 (članka Janeza Cvirna in Branka Goropevška).
- Slovenska novejša zgodovina: od programa Zedinjena Slovenija do mednarodnega priznanja Slovenije, 1. Ljubljana: Mladinska knjiga, Inštitut za novejšo zgodovino, 2005 (članki Žarka Lazareviča in Jurija Perovška).
- Stiplovšek, Miroslav, Slovenski parlamentarizem 1927–1929: avtonomistična prizadevanja skupščin ljubljanske in mariborske oblasti za ekonomsko-socialni in prosvetno-kulturni razvoj Slovenije ter za udejanjenje parlamentarizma. Ljubljana: Znanstveni inštitut Filozofske fakultete, 2000; Banski svet Dravske banovine 1930–1935: prizadevanja banskega sveta za omilitev gospodarsko-socialne krize in razvoj prosvetno-kulturnih dejavnosti v Sloveniji ter za razširitev samoupravnih in upravnih pristojnosti banovine. Ljubljana: Znanstvenoraziskovalni inštitut Filozofske fakultete, 2006; Prizadevanja ljubljanske in mariborske oblastne skupščine ter banskega sveta Dravske banovine za udejanjenje slovenskega parlamentarizma v prvi Jugoslaviji. Zgodovinski časopis 62, 2008, št.1–2.
- Vilfan, Sergij, Pravna zgodovina Slovencev od naselitve do zloma stare Jugoslavije. Ljubljana: Slovenska matica, 1996.
- Vodopivec, Peter, Od Pohlinove slovnice do samostojne države: slovenska zgodovina od konca 18. stoletja do konca 20. stoletja. Ljubljana: Modrijan, 2006.