

---

Miroslav Stiplovšek, *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. Znanstvenoraziskovalni inštitut Filozofske fakultete, Ljubljana 2006, 343 strani.*

---

Politična, gospodarska in širša družbena podoba Slovenije v še zmerom "senčnih" tridesetih letih 20. stoletja nedvomno postaja jasnejša in popolnejša. Z nedavno izšlo knjigo zaslužnega profesorja Univerze v Ljubljani dr. Miroslava Stiplovška je v ta čas posvetila dodatna luč, ki pomembno izrisuje vprašanja iz slovenske in vsedržavne jugoslovanske zgodovine v desetletju pred drugo svetovno vojno. V obsežni in minuciozno spisani monografiji se bralcu na široko odprejo vrata v razpravno dvorano organa, imenovanega Banski svet Dravske banovine.

Stiplovšek po kronološki in problemski plati začenja svojo študijo z največjo prelomnico v zgodovini prve Jugoslavije - z uvedbo diktature kralja Aleksandra, ko je monarh januarja 1929 razveljavil ustavo, ukinil parlament in prepovedal politične stranke. Diktatura je sicer bila odraz nujne potrebe po konsolidaciji razmer v neurejeni državi, a je v bistvu predstavljala avtokratsko in represivno vladavino s centralističnim in narodno-unitarističnim značajem. Ena od posledic uvedbe diktature je bila tudi ukinitvev dotedanjih "lokalnih" parlamentov - ljubljanske in mariborske oblastne skupščine z njunima izvršilnima organoma, ki sta si od leta 1927 prizadevali za izboljšanje gospodarsko-socialnih in kulturnih razmer ter za krepitev samoupravnih pristojnosti. Delovanje omenjenih skupščin je v svojem delu Slovenski parlamentarizem 1927-1929 obširno osvetlil prav Miroslav Stiplovšek.

Če je bila za Slovenijo razpustitev skupščin nadvse negativna, pa je bilo po drugi strani pozitivno, da so v prvi Jugoslaviji živeči Slovenci oktobra leta 1929 zaživel v novi upravni enoti Dravski banovini. To nikakor ni bilo nepomembno dejstvo. Slovenija je bila upravno združena, vendar pri tem velja poudariti, da le na simbolni ravni. Lastna slovenska samouprava namreč ni bila predvidena. Zakon o imenu in razdelitvi kraljevine na upravna področja je določal, da je na čelu vsake banovine ban, ki ga s svojim ukazom na predlog notranjega ministra in v soglasju s predsednikom vlade imenuje kralj. Kot tak je torej ban predstavljal kraljevsko vlado v banovini in hkrati vršil najvišjo politično in splošno upravno oblast. Uredbodajnih ali celo zakonodajnih kompetenc ni imel. V pomoč mu je bil pomočnik in širok upravni aparat. Poleg tega pa je imel tudi svoj posebni posvetovalni organ - banski svet. V Dravski banovini je po prvem predlogu štel 20 članov, a je nato bilo število zvišano, sprva na 40 in nato na 50 članov, predstavnikov vseh okrajev in večjih mest. Po zakonu je združeval osebe, "ki lahko s svojo strokovno izobrazbo in s svojimi nasveti koristijo interesu banovine." Toda kljub dejstvu, da je predstavljal nekakšen širši ljudski zastop, ne gre spregledati njegove zgolj posvetovalne vloge in zakonske določbe, da je svetnike na predlog bana postavljali in odstavljali notranji minister.

Upošteva se opisano situacijo avtor poudarja, da je bila z oblikovanjem banovin po navedbah tedanjih strokovnjakov izvedena sicer "obsežna upravna dekoncentracija", ki pa kljub vsemu ni bila dovolj široka. Nezadostna razbremenitev centralnih organov je v Sloveniji zato povzročila, da se je "kmalu pokazalo veliko nezado-

voljstvo." Hkrati s tem pa so se vse bolj krepile tudi zahteve po samoupravi banovine, ki so seveda temeljile v izkušnji obeh oblastnih samouprav. Stiplovšek ob tem opozarja na pomemben terminološki moment - na uporabo ustreznega izrazoslovja za dva vidika decentralizacije. Tako dosledno loči "pravo" samoupravno decentralizacijo od administrativne decentralizacije, "ki se pogosto označuje kot dekoncentracija", in ki je bila v praksi udejanjena oktobra 1929. Beograd je obe, tako prvo, "še posebej odločno" pa drugo, zavračal.

Majhne pristojnosti bankskih svetnikov je načančneje zakoličil Pravilnik o organizaciji in delu bankskih svetov, ki ga je izdal predsednik vlade in hkrati notranji minister general Petar Živković. Pravice bankskih svetnikov je dejansko skrčil na minimum, saj so bile pristojnosti slednjih omejene zgolj na dajanje pripomb in mnenj k predlogu banskega proračuna, pa še to le na sejah banskega sveta. Sicer se v delovanje banske uprave niso smeli vmešavati. Praviloma so se zgolj enkrat letno sestali in dali svoje proračunske nasvete s področja gospodarskega, socialnega in kulturnega razvoja. Ob tem se zdi pomenljivo, da je do izdaje pravilnika in imenovanja prve sestave banskega sveta prišlo poleti 1930, v nasprotju s tedanjimi pričakovanji, po katerih bi naj bili svetniki imenovani že jeseni 1929 in tako sodelovali pri pripravi proračuna za leto 1930/1931. Nastali časovni zamik Stiplovšek upravičeno vidi v bojzani režima, "da bi se uvedba teh posvetovalnih teles ne razumela kot obnovitev parlamentarizma, imenovanje njihovih članov pa kot vračanje na staro strankarstvo."

Banski svetniki so tako v bistvu predstavljali le zbor svetovalcev brez večjega vpliva in pristojnosti. Ozkost njihovih kompetenc je še posebej jasno vidna v primerjavi s komaj ugaslimi oblastnimi skupščinami, ko avtor konkretno sooči "parlamentarni značaj" slednjih s "skromnimi možnostmi vplivanja" banskega sveta. Ob tem dodajmo, da je oktroirana ustava iz leta 1931 sicer predvidela oblikovanje podobnih samoupravnih voljenih organov, kot so bile oblastne skupščine, vendar do tega ni prišlo. Kakor poudarja Stiplovšek, so ta določila "ostala mrtva črka na papirju, kajti nobena vlada v tridesetih letih zaradi odpora unitaristično-centralističnih sil, kljub obljubam o udejanjenju banovinskih samouprav kot oblike omilitve centralizma, ni pripravila predloga izvršilne zakonodaje za obravnavo v Narodnem predstavništvu."

Prva štirideseterica bankskih svetnikov iz Dravske banovine, ki se je sestala na svoji prvi seji 20. januarja 1931, je s svojo politično-strankarsko barvo odsevala pluralizem. Možje so bili tako iz liberalnega kot katoliškega in socialističnega tabora, pri čemer je bilo največ režimu naklonjenih liberalcev. Razprave o najbolj perečih problemih Dravske banovine, ki so tedaj bili ekonomsko-socialnega značaja, so kljub pluralni sestavi banskega sveta potekale konstruktivno in v soglasju. Stara strankarsko-politična razmerja so se (sicer zadržano) pokazala le pri občutljivih idejno-kulturnih postavkah proračuna - pri izdatkih za prosveto in kulturo. Avtor ob tem ugotavlja, da je bil prvi bankski svet v vsej desetletni zgodovini tega organa po svoji sestavi posebnost. Razen leta 1931 so namreč bili bankski svetniki zmerom iz vrst privržencev vlade oziroma režima. V Dravski banovini so do leta 1935 to bili skoraj izključno liberalci, člani vsedržavne režimske stranke Jugoslovanske radikalne kmečke demokracije/Jugoslovanske nacionalne stranke, po letu 1935 pa pristaši (leta 1929 prepovedane in nikoli formalno obnovljene) Koroščeve Slovenske ljudske stranke, vključeni v vsedržavno stranko Jugoslovan-



sko radikalno zajednico. Po politični plati predstavlja torej leto 1935 pomembno prelomnico v delovanju banskega sveta, čeprav avtor upravičeno poudarja, da so oboji banski svetniki, tako centralistični pred letom 1935 kot bolj avtonomistični po letu 1935, odločno zahtevali "čim večjo finančno avtonomijo banovine."

Z letom 1935 Stiplovšek tudi zaključí natančno analizo delovanja banskega sveta. Začrtani kronološki okvir 1930-1935 tako ostaja jedrna zamejitev knjige, ki pa jo avtor v zadnjem poglavju uspešno raztegne še v drugo polovico tridesetih let. V temeljnih potezah oriše tudi delovanje banskega sveta v letih 1936-1941, s čimer je podoba tega organa celovitejša in predvsem jasno zaokrožena.

Poleg politične prelomnice pa Stiplovšek v letu 1935 opaža še eno pomembno cezuro, povezano z banskim svetom. Tedaj so se začeli spreminjati pogoji, ki so dotlej zaznamovali njegovo temeljno nalogo, obravnavo banovega predloga banovinskega proračuna, saj je začela usihati velika gospodarska kriza. Začelo se je postopno okrevanje gospodarstva, kar je seveda višalo davčne prihodke in manjšalo nujne socialne izdatke. Pogoji delovanja banskega sveta po letu 1935 so tako bili bistveno boljši kot leta prej. Medtem ko so od srede tridesetih let banovinski proračuni iz leta v leto naraščali, so med leti 1931 in 1935 iz leta v leto upadali. Ob tem pa avtor poudarja še en pomemben detalj. Že tako nizki proračuni so bili v prvi polovici tridesetih let na prihodkovni strani le delno realizirani. Proračun za 1931/1932 le v 77%, proračun za naslednje leto pa zgolj v 66%.

Banski svetniki so se tako redno srečevali s težavnim zapiranjem finančne konstrukcije vsakokratnega proračuna. Predlog banovinskih financ pa po vneti in prizadevni obravnavi v banskem svetu, ki je v praksi odstopala od togega in omejevalnega pravilnika, še ni stopil v veljavo. Njihov obseg in postavke je namreč moral potrditi finančni minister. Za banske svetnike je sledilo nadvse grenko spoznanje, da je predlog proračuna minister praviloma znatno znižal. Take razmere so tudi svetnike iz vrst režimske JRKD navdajale z nezadovoljstvom, ki je posledično krepilo zahteve po širitvi banovinskih pristojnosti. Prizadevanja za banovinsko samoupravo so dosegla svoj višek na tretjem zasedanju banskega sveta februarja 1933, ko so razpravljalci odločno predstavili svoja stališča o upravni dekoncentraciji in samoupravni decentralizaciji. V tedanji politični konstelaciji so tovrstni pogledi seveda bili tudi določena reakcija na tedaj aktualne avtonomistične zahteve prepovedane SLS, vendar Stiplovšek pronicljivo opozarja, da so na opredelitve svetnikov za okrepitev banovinskih pristojnosti v znatni meri vplivale ravno negativne izkušnje z ministrovim potrjevanjem proračuna, torej povsem "praktične izkušnje". To gotovo moremo šteti za eno temeljnih ugotovitev knjige, saj nam slovenske liberalce, ki so načelno zagovarjali centralistično-unitaristično linijo državne politike, pokaže v novi luči. Nezadovoljstvo z beograjskim neupoštevanjem proračunskega predloga je med njimi celo rodilo misel, da bi kot banski svetniki odstopili. Ob tem dodajmo, da so se februarja 1933 liberalni svetniki tudi prvič in zadnjič zavzeli za oblikovanje voljenega banovinskega sveta, kakor je bil predviden v Aleksandrovi ustavi iz leta 1931. V vseh ostalih zahtevah so potrebo po volitvah izpustili, saj so se "upravičeno bali poraza". V Dravski banovini je tedaj namreč dominirala Koroščeva tovarišija.

Kljub izključno gospodarskemu značaju banskega sveta pa so njegovi člani v svojih razpravah velikokrat posegali tudi na formalno prepovedano politično polje. Do najbolj gorečega in vnetega sprehoda v politiko je prišlo na že ome-

njenem tretjem zasedanju leta 1933, ko so banški svetniki odločno reagirali na objavo avtonomistične Slovenske deklaracije nekdanje SLS. Tedaj še svež in aktualen dokument so kot vsi ostali režimski organi ostro obsodili. Že na otvoritveni seji so zavrnil "separatizem" in podpisali vdanostno adresno kralju Aleksandru. Pri tem velja poudariti, da tega niso storili kot člani političnega telesa, temveč kot svetniki "strogo gospodarske ustanove" - Banskega sveta. Banu Marušiču se je dejanje kljub temu zdelo povsem umestno, saj naj bi bilo "izraz volje vseh, ki hočejo 'dobro slovenskemu narodu in Jugoslaviji'".

Prepovedana politična razprava se je nato nadaljevala še na naslednjih sejah. Banški svetniki so drug za drugim napadali "punktaše", z njihovimi stališči pa sta soglašala tudi ban Drago Marušič in njegov pomočnik Otmar Pirkmajer. Marušič je ob tem sicer priznal, da bi prešli "preko kompetenc banskega sveta, če bi se hoteli mogoče bolj razgledati v vprašanja zadnjih dogodkov, ki so se dogodili specijelno v Dravski banovini", a je k razpravi kljub temu pristavil še svoje besede. Aktualno politično dogajanje je podobno kot govorniki pred njim ostro obsodil. Stiplovšek pri tem upravičeno opozarja na pomen, ki so ga v izražanju političnih stališč banških svetnikov videli sami liberalci. Njihov časnik Jutro je tedaj namreč banški svet razglasil za "reprezentanta dravske banovine" in za "predstavništvo Slovenije".

Z zaključkom rednega proračunskega zasedanja v februarju 1933 pa se tistega leta delo banških svetnikov še ni zaključilo. Septembra jih je ban vnovič sklical v razpravno dvorano, na prvo izredno zasedanje. To zasedanje je bilo posebej pomembno predvsem zato, ker je banški svet kot zgolj posvetovalni organ bana prvič posegel na uredbodajno področje. Na podlagi 51. člena novo sprejetega Zakona o občinah je po pooblastilu Narodne skupščine dobil nalogo sprejeti podrobno uredbo o sestavi kandidatnih list, o sestavi in o poslovanju volilnih odborov ter o glasovalnem postopku pri predvidenih volitvah občinskih odborov v Dravski banovini. Poleg turbulentnega političnega konteksta, ki je tedaj begal banske svetnike, pa je avtor še posebej pozoren na pravni aspekt "uredbodajnega" zasedanja. Nekateri pravni strokovnjaki, med njimi ugledni Henrik Steska, so namreč "oporekali veljavnost uredb banskega sveta, ker po pravilniku teh pristojnosti ni imel." Take pristojnosti bi imel le voljeni, a nikoli izvoljeni banovinski svet. Bojazen režima pred volitvami banovinskega sveta je postala še posebej aktualna prav po oktobrskih občinskih volitvah leta 1933, izpeljanih na podlagi omenjenih uredb banskega sveta. Tedaj je nekdanja SLS najbolj učinkovito dokazala svojo dejansko moč, saj so njeni kandidati kljub močnim pritiskom režima prejeli zavidljiv odstotek glasov. Vladni stranki so s tem jasno pokazali, da bi volitve v banovinske svete zanje pomenile "prehudo preizkušnjo".

Čeprav je bil banški svet predvsem gospodarski posvetovalni organ, je več kot očitno, da so na opredeljevanja banških svetnikov poleg gospodarsko-socialnih vplivali še številni drugi dejavniki, zlasti politični in kulturni. Za razumevanje razprav in stališč je tako nujno treba poznati širši družbeni in politični kontekst tridesetih let, čemur se avtor ni izognil. Delovanje banskega sveta je dobro vpel v aktualno slovensko in jugoslovansko dogajanje, s čimer je delu še dodatno povečal specifično težo. Ob pomanjkanju celovitejših in preglednejših študij, ki bi pojasnjevale slovensko politično življenje v desetletju pred drugo svetovno vojno, je Stiplovškova knjiga po tej plati nedvomno še posebej dragocena.

Trinajst zasedanj banskega sveta, ki so se zvrstila v tridesetih letih 20. stoletja,



je po besedah avtorja izjemno "pomembnih za osvetlitev socialno-gospodarskih in prosvetno-kulturnih razmer v Sloveniji", poleg tega pa kažejo tudi prizadevanja banskih svetnikov, da bi razmere preko banovinskih proračunov izboljšali. V banskem svetu so se namreč kljub njegovim omejenim pristojnostim ena za drugo odvile zavzete in resne proračunske razprave, zavoljo česar so mu nekateri prisojali celo parlamentarni značaj. Ban dr. Marko Natlačen ga je leta 1939 razglasil za "slovenski gospodarski parlament". Ob tem avtor ugotavlja, da so se prav banski svetniki - za razliko od taktično razpoloženih vodstev slovenskih organizacij tedanjih političnih strank - "najdosledneje in kontinuirano zavzemali za povečevanje banovinskih pristojnosti na samoupravnem in upravnem področju", saj so nenazadnje bili sami soočeni s "skromnimi možnostmi za učinkovito reševanje perečih problemov". Njihova prizadevanja so dosegla vrh na predvečer druge svetovne vojne, ko so odločno zahtevali oblikovanje banovine Slovenije z zakonodajnimi in izvršilnimi pristojnostmi.

Ob zaključku poudarimo, da je Stiplovšek s svojim Banskim svetom in njegovim "organskim" predhodnikom Slovenskim parlamentarizmom : Slovenski parlamentarizem : 1927-1929 : avtonomistična prizadevanja skupščin ljubljanske in mariborske oblasti za ekonomsko-socialni in prosvetno-kulturni razvoj Slovenije ter za udejanjenje parlamentarizma (Ljubljana 2000) nedvomno nadvse natančno in podrobno osvetlil položaj Slovenije v prvi Jugoslaviji. V njegovih prikazih se je mogoče seznaniti tako z najvišjo državno politiko in ustavnopravnimi vidiki problematike kot s skrajnim mikronivojem, denimo s smotrnostjo precejšnjih banovinskih dotacij drevsnici in trsnici v Pekrah pri Mariboru. Avtor je ob pripravi knjige kot prvi celovito preučil obsežno gradivo oblastnih skupščin in banskega sveta iz Arhiva Republike Slovenije, poleg tega pa je svojo analizo oprl še na druge arhivske fonde, časopisne vire, številne uradne publikacije in seveda na relevantno znanstveno literaturo.

Naključje je hotelo, da je delo ugledalo luč sveta prav na dan, ko je predsednik Republike Slovenije dr. Janez Drnovšek avtorja, prof. dr. Miroslava Stiplovška, odlikoval z Zlatim redom za zasluge za življenjsko delo in pomemben prispevek k znanstvenoraziskovalnemu in pedagoškemu delu v novejši slovenski zgodovini. Odlikovanje mu je podelil prav v dvorani, kjer so potekale seje banskega sveta. Predsednik se je v obrazložitvi v veliki meri skliceval na pomen Stiplovškovega Slovenskega parlamentarizma, ki je danes že standardno delo slovenskega zgodovinarstva. V tem kontekstu lahko samo z veseljem ugotavljamo, da Banski svet za omenjenim prav nič ne zaostaja. Nasprotno, knjiga je logično nadaljevanje Slovenskega parlamentarizma, vnovično zgodovinarjevo iskanje odgovora na vprašanje, v kolikšni meri so Slovenci v Kraljevini SHS/Jugoslaviji resnično lahko sami poskrbeli zase, čeprav organa po svojem značaju in pomenu seveda nista primerljiva. Z Banskim svetom je Stiplovšek uspešno in analitično zaokrožil izjemno pomembno poglavje slovenske novejšje zgodovine. Obdelal je vprašanja delovanja slovenskega "parlamentarnega" organa, ki ustavnopravno to sicer res ni bil, a si je vseskozi vztrajno prizadeval razširiti svoje samoupravne pristojnosti in reševati pereče probleme Dravske banovine.