

Kako je osnovan Savez gradova 1927. godine

Niti jedna regija u Europi nije imala toliko gradova kao Hrvatska. Gradovi u Hrvatskoj, iako neveliki zbog malobrojnog stanovništva u odnosu na zapadnu Europu, imali su zadaću čuvati slobode svojih građana i braniti od osmanlijskih osvajanja od 16. stoljeća pa su stoga bili brojni i gotovo bismo mogli reći umreženi na gotovo isti način kao što su bila umrežena mjesta sajмова ili svetišta Majke božje.

Gradovi su umrežili čitavo područje Hrvatske, Slavonije i Dalmacije. Oni su pored ostalih imali i važnu gospodarsku zadaću, koja je dakako bila ovisna o položaju tog grada i zanimanjima njegova stanovništva. Povezivanje tih gradova bila je prirodna posljedica razvoja. No antagonizmi, a i nestalne državne asocijacije unutar kojih su se nalazile hrvatske zemlje onemogućavale su povezivanje gradova kao što su spječavale i povezivanje juga i sjevera, istoka i zapada Hrvatske..

Pozivajući se na činjenicu da je Kraljevina SHS dugo očekivana državna tvorevina većine južnoslavenskih zemalja, Zagreb je postao inicijator osnivanja jedne asocijacije koja je promovirana pod imenom Savez gradova te je u Zagrebu i održan prvi pripremni kongres. Ta je asocijacija djelovala od 1927. do 1945. i imala je više-manje pozitivnih rezultata na unapređivanju komunalnih službi. Tada nestaje, a ponovno se obnavlja 1971. godine.

Povezivanje gradova radi ostvarivanja zajedničkog cilja ili obrane vrlo je staro. Atenski državnik Periklo u petom je stoljeću pr. Krista ujedinio gotovo sve grčke gradove-države u privremeni savez protiv Perzije. Ujedinjuju se radi postizanja trgovačkih ciljeva i hanzeatski gradovi. Takvi savezi imali su veliko značenje za unaprjeđenje gradova udruženih u tu asocijaciju.

Takva ideja izniknula je i u Zagrebu 1921. kada je Vidovdanski ustav ukazao na pojačanu centralizaciju zemlje i nastojanja države da oslabi samouprave gradova koje su ju izborili tijekom duge povijesti. Poseban status imao je od 1895. i Osijek zajedno sa Zagrebom, Varaždinom i Zemunom.

Osmanlijski upadi i pustošenja tijekom čitavog 16. stoljeća gospodarski su opustošili hrvatske prostore, čak i one koji nisu potpali pod osmansku vlast. Trgovački putovi sjever - jug u tom su se vremenu premještali sve više na zapad pa su se gradovi Koprivnica, Križevci, Ivanić grad,

Sisak, Gradec, Karlovac, Senj našli na prvoj obrambenoj liniji, imajući više značenje vojnih utvrda, a njihova gospodarska i trgovačka uloga slobodnih i kraljevskih gradova bila je potisnuta u drugi plan.

Poslije protjerivanja Osmanlija, tijekom 18. stoljeća dolazi do obnavljanja i jačanja gospodarskog života u većem dijelu Hrvatske. Varaždinskoj županiji sa starim gradom Karlovcem, Zagrebačkoj sa Zagrebom, te Križevačkoj s Križevcima pridružuju se 1745. tri slavonske županije: Virovitička, Požeška i Srijemska, ali prva uzima za sjedište Osijek, a treća Vukovar kao sjedište nekadašnje Vukovarske županije, a samo Požeška ima naziv po svom sjedištu. Većina srednjovjekovnih gradova koji su bili osvojeni od Osmanlija bila je uništena, a prilikom oslobođanja od Osmanlija opet je izvršeno veliko devastiranje postojećih upravnih središta. Višestoljetno ratovanje uvjetovalo je na graničnim područjima dvaju svjetova stvaranje krutih vojnih organizacija u kojima je sve bilo podređeno ratovanju. Odmrzavanje tog stanja išlo je teško jer su se na tek oslobođenom području ispreplitali različiti interesi od kojih su se najviše isticali oni Dvorske komore koja je nastojala izgraditi novu veleposjedničku feudalnu strukturu, što se nije slagalo s interesima vojne oligarhije koja je nastojala prigrabiti za sebe i zemlju i vlast, kao što to pokazuje područje Varaždinskog i Karlovačkog generalata. Višekratne reorganizacije odražavale su poteškoće oko stvaranja novog ustroja. Carica Marija Terezija stvara generalkomande, pukovnije, bataljune i satnije s time da sjedišta tih vojnih organizacija često nisu gradovi. Od pukovnija stvorenih poslije 1745. ni Križevačka ni Đurđevačka pukovnija u okviru Varaždinske krajine, ni Slunjska, Ogulinska, Otočka i Lička u okviru Karlovačke krajine, ni Brodska, Gradiška i Petrovaradinska pukovnija iz Slavonske krajine, niti Glinska i Kostajnička (Petrovaradinska) pukovnija u okviru Banske pukovnije nisu imale definirana gradska središta ukoliko takve ne smatramo komunitatima koji su imali određene obrtničke i trgovačke zadaće, ali je komunitata bilo više nego pukovnija, ali neki i nisu bili dugovječni.

Očekivanja da će se revitalizirati većina starih gradova iz vremena prije dolaska Osmanlija nisu se ostvarila u potpunosti, pogotovo stoga što su se kapetanije u Hrvatskoj i Slavonskoj krajini, a onda i pukovnije, sukobljavale sa starim kraljevskim gradovima koji su

tražili veću slobodu i izuzeće od miješanja vojske u njihovu upravu. Ispreplitanja vojnih i civilnih funkcija, a i miješanja plemstva svake vrste i porijekla u gradsku politiku hrvatski su se gradovi oslobađali velikim naporima, a bez pune slobode nije usprkos najpovoljnijim geografskim prilikama moglo doći do punog gospodarskog razvoja.

Sve do 1848. odnosno do 1850. postojao je u kraljevinama Hrvatskoj i Slavoniji stari municipalni sustav, osnovan na raznim kraljevskim privilegijama i statusima koje su dobili gradovi izravno od austrijskog cara. U Primorju i Dalmaciji razvio se pak u 11. stoljeću komunalni sustav po uzoru na talijanske gradove. U unutrašnjosti, na području Hrvatske i Slavonije gradovi se od 13. stoljeća organiziraju na temelju kraljevskih privilegija kao slobodni kraljevski gradovi koji su uživali posebna municipalna prava, odnosno samoupravu. (Smrekar, 1899: 452) Tijekom više stoljeća hrvatske su zemlje zadržale, u od Osmanlija neosvojenom dijelu, svoje stare gradove i trgovišta. U njima se još uvijek vodi borba za vlast s plemstvom, (čemu se pridružuje i vojnička komponenta), ali većina ipak uspijeva sačuvati stare privilegije u kojima posebno mjesto zauzimaju prava na održavanje sajмова gdje se radom cehova pokrivaju potrebe stanovništva.

No u drugoj polovici 19. stoljeća, nakon pokreta promjena koje su feudalnu Austrijsku carevinu pretvorile u ustavnu monarhiju, Zagreb si je zbog svog geopolitičkog i prometnog položaja nakon ujedinjavanja triju dijelova izborio status multifunkcionalnog sjedišta Hrvatske. U drugoj polovici 19. stoljeću završena je tranzicija i Zagreb, nastao ujedinjavanjem Gradeca i Kaptola, postao je multifunkcionalno sjedište Hrvatske. Od centara moći nije bio mažen jer je kraljevinama Hrvatskoj, Slavoniji i Dalmaciji negirano pravo da same vode svoju gospodarsku politiku pa se i dalje inzistiralo na zadržavanju administrativnih podjela na županije sa županijskim središtima. Tranzicijske zadaće pa čak i podjele Hrvatske omogućile su mnogim gradovima i trgovištima, pa i lukama, da se u njima razvije gospodarstvo čiji su nositelji unosili u te gradove tehnologiju i praksu Srednje i Zapadne Europe i na taj način omogućili gradovima u Hrvatskoj modernizaciju. Gotovo je nevjerojatno da Virovitička županija ima sjedište u Osijeku koji je proglašen slobodnim kraljevskim gradom tek 1809. godine. Isto tako da se sjedište starodrevne Križevačke županije spaja s Bjelovarskom županijom i za sjedište odabire Bjelovar. Ni komunitatima kao privilegiranim obrtničkim i trgovačkim mjestima na području Vojne krajine nije bilo osigurano pretvaranje u moderne gradove. Na to je svakako utjecala Vojna krajina koja je remetila upravno-političku strukturu hrvatskih zemalja. No s njenim razvojenjem 1873. do 1881. stvara se potreba jačanja gradova, ali to većinom nisu stari feudalni gradovi, već gradovi koji su nastali

na trasi vodenih, cestovnih i prvenstveno željezničkih putova, ovisno o sirovinama za razvoj industrije i jačanje građanskog društva, području velikog broja stanovništva s jeftinom radnom snagom..

Gradovi u Hrvatskoj u drugoj polovici 19. stoljeća

U Banskoj Hrvatskoj nakon burnih događanja 1848. godine, carskim patentom od 4. ožujka 1849., odnosno patentom od 31. prosinca 1851. car Franjo Josip uveo je centralizam i proglasio magistrature za političke općine podložne centralnoj vlasti u Beču. Naredbe gradovima stizale su sada iz Beča kao u doba carice Marije Terezije. No bilo je i dobrih odluka. G. 1850. donesena je odluka o spajanju Kaptola, Gradeca, Vlačke ulice i Horvata u jednu jedinstvenu općinu Zagreb, što je ostvarilo preduvjete da grad Zagreb preuzme na sebe, pored drugih, i važne gospodarske zadaće. No samostalnost mu je ipak bila dosta ograničena. Isti car i kralj je 1861. godine izdao *Naputak za privremeno uređenje županija, slobodnih kotara, slobodnih i kraljevskih gradova, povlaštenih trgovišta i seoskih općina*. (Smrekar, 1899: 333 i 457) Gradovi i trgovišta sada su mogli obnoviti svoja stara municipalna prava koja su imali i prije 1848. godine i to im je dalo u novom vremenu građanske dominacije polet kakav je bio nezamisliv u ranijim vremenima. No to se odnosi samo na stare gradove i trgovišta na području Banske Hrvatske jer su veća mjesta na području Vojne krajine tek poslije 1872. počela ulaziti u taj sustav (Sisak, Senj), pa se tada osnivaju i sisačka i senjska trgovačka komora koje pružaju informaciju Beču i Budimpešti o stanju gospodarstva na tom području, zanemarujući Zagreb kao središte Hrvatske u formiranju.

Zakonom od 8. lipnja 1871. izdan je red za gradove u Hrvatsko-slavonskoj vojnoj krajini i tadašnje vojno-krajiške općine: Petrinja, Kostajnica, Bjelovar, Ivanić tvrđa, Brod, Zemun, Karlovci i Petrovaradin podignute su u gradove, ali je samo Senju vraćen stari naziv Kraljevski slobodni i slobodni lučki grad dok je Karlobag proglašen slobodnim lučkim gradom. (Smrekar, 1899: 458) Sada su i ti gradovi dobili autonomiju kakvu prije nisu imali, ali ona nije bila dugotrajna jer se *Zakonom ob ustroju gradskih općina od 28. siječnja 1881.* nastojalo dovesti gradove u sklad s ustanovljenom mrežom političkih kotara. (Smrekar, 1899: 463)

Do 1876. u Hrvatskoj je bilo više od 40 slobodnih kraljevskih gradova i to je počelo smetati ugarskim vlastima iako su municipalna prava mnogih gradova ukinuta, a gradovi uklopljeni u županije. Smatralo se da gradovi sa svojim stalnim zahtjevima i pozivom na stara

prava onemogućuju stvaranje dobre uprave na širem prostoru i zastarjelim propisima koje razvoj novog građanskog društva okrenuta drugim ciljevima. Samo su 24 grada zadržala status grada, a gradovi Zagreb, Osijek, Varaždin i Zemun stavljeni su pod neposrednu upravu Zemaljske vlade u Zagrebu zbog toga što imaju više od 10.000 stanovnika te se smatralo da mogu ispunjavati uvjete samostalnih gradskih municipija. Ovo je uređenje gradova još detaljnije uređeno *Zakonom ob ustroju gradskih općina u kraljevinama Hrvatskoj i Slavoniji od 21. lipnja 1895.* (Smrekar, 1899:465) Izuzevši već spomenuta četiri grada, 20 gradova se našlo u okviru županija čijoj su upravi bili podređeni, a neki se gradovi poslije 1876. više i ne spominju kao gradovi iako teže za tim statusom koji im je onda i dan u vrijeme monarhističke Jugoslavije.

Povijest gradova Hrvatske i Slavonije bila je dakle tijekom 19. stoljeća vrlo burna i promjenjiva, što isključuje da se o svim gradovima može govoriti zajednički. Svaki je imao svoju posebnost koju je potrebno naglasiti, a koja ovisi o geografskom, demografskom i mnogim drugim razlozima. Središta modernizacije, ako pod tim mislimo uvođenje kulturnih, tehnoloških i drugih tekovina srednje i zapadne Europe, nalazili su se u Rijeci, Zagrebu i Osijeku te Varaždinu i Vukovaru.

Taj bi razvoj trebao biti još povoljniji poslije 1882., kada je došlo do sjedinjenja vojne i građanske Hrvatske i kada je stvorena ona kritična masa u teritoriju i stanovništvu za prijelaz u brzu modernizaciju na osnovi spoznatih sirovina i prirodnih bogatstava zemlje. No do toga nije došlo jer su sve odluke o razvoju gospodarstva, kako obrta tako i trgovine i industrije, ležale u rukama Budimpešte koja se svojski trudila da Hrvatska zadrži karakter kolonije u kojoj se prodaju industrijski proizvodi proizvedeni u razvijenim dijelovima Austro-Ugarske Monarhije. Takav sustav omogućila je Hrvatsko-ugarska nagodba, bolje reći neželjena primjena. Sve državne šume iz vremena Krajine došle su pod Ugarsko ministarstvo, čime je mađarska vlada dobila velika sredstva koja su joj pomogla izgradnju prelijepog parlamenta, ali i izgradnju kvalitetnih nasipa na Dunavu. (Szabo, 2005:530–540)

Dolaskom bana Khuena Héderváryja 1883. Ugarska vlada u Budimpešti cjelokupni ekonomski i financijski sustav Hrvatske i Slavonije podređuje interesima Ugarske pa započinje gospodarska stagnacija koja se osjeća u usporenom osnivanju novih banaka i štedionica, a onda i u onemogućavanju domaćem građanstvu da se uključi u unosnije poslove. Slaba uključenost gradskog stanovništva u bankarske poslove odražava se na standardu građanstva i izgledu gradova. Izuzetak čini Zagreb (i donekle županijska središta) gdje je sagrađeno nekoliko reprezentativnih zgrada kako bi se ukazalo da i Hrvatska napreduje. Izgradnja središta Zagreba s novim kazalištem



Središte Zagreba u prvoj polovici 20. stoljeća

1895., glavnom željezničkom stanicom, školama, novom sabornicom u gradu naglašavala je tendenciju Zagreba da preuzme vodstvo na području sjeverne Hrvatske utoliko više što se Zagreb izborio da postane prometno središte i raskrsnica željezničkih putova. Mađari su se zadovoljili da razvijaju Rijeku kao svoj grad i glavnu luku na području Kvarnera. Donekle uspješan razvoj ima i Osijek zahvaljujući svom izvanrednom položaju na putu iz Bosne i Srbije prema Srednjoj Europi. (Kerže, 1996 i 1999) Zbog brzog propadanja hrvatskih plemićkih veleposjednika koji nisu sredstva dobivena za urbarijalnu odštetu ulagali u proizvodne investicije te ih je većina i izgubila kapital kroz dionice koje su propale u krizi 1873., hrvatski poduzetnici nisu imali dovoljno svojeg kapitala, a banke i štedionice nisu davale kredite na zemlju sve do 1892. kada je osnovana Hrvatsko-slavonska zemaljska banka u Zagrebu, ali je i ona bila vezana uz budimpeštansku banku. Na prazan prostor ulaze poduzetni Židovi i oni mijenjaju sela, ali i gradove koji su se do 1914. godine izmijenili kroz investicije i poduzetništvo Židova koji su prišli industrijalizaciji. Tada se izmijenilo i zakonodavstvo. Hrvatsko-ugarski sabor je iz straha od stranaca zaključio 1697. da na području Hrvatske ne mogu imati nekretnine one osobe koje nisu rimokatoličke vjere, čime se hrvatsko plemstvo štitilo od protestantizma, islama, Židova pa i pravoslavnih. No već u doba Marije Terezije otvaraju se vrata grčkim trgovcima. Naseljavanje Židova dopuštaju u 1873. u sjevernoj Hrvatskoj, odnosno 2. prosinca 1867. u Dalmaciji i Istri. Devetnaesto stoljeće trebalo je osposobiti gradove da postanu žarišta privrednog razvoja jer je industrijska revolucija kucala na vrata i Hrvatskoj. Treba naglasiti da se najveći priljev Židova osjeća u gradovima uz Dravu, dakle u Osijeku, Našicama, Virovitici, Koprivnici, Varaždinu, Čakovcu, odakle brzo prelaze nakon razvojačenja i na savsko područje, u Zagreb koji je postao multifunkcionalno središte.

Prevelik broj u Mađarskoj dovodio ih je u nezavidan položaj prema dominantnom narodu koji je želio za sebe zadržati vodeće funkcije u gospodarstvu. U Hrvatskoj i Slavoniji, koje su patile od nedostatka kapitala Židovi su dobro došli i oni su mnogo doprinijeli oživljavanju gospodarstva, ali i gradova koji su se tijekom 40 godina posve izmijenili.

Potreba povezivanja gradova u Hrvatskoj

Do promjene dolazi poslije odlaska bana s banske stolice, kada su otvorene mogućnosti razvoja preko politike "novog kursa" u cijeloj Trojednici uz stalno traženje da se Dalmacija spoji s Hrvatskom i Slavonijom jer je samo tako mogla nastati kritična masa sposobna za život. (Lovrenčić 1972: 38)

Zakonom od 30. travnja 1880. uvedena je u gradovima zavičajnost koja upućuje da su se gradovi pokušali zaštititi od nekontroliranog dolaska stranaca, osobito siromašnih i onih koji nisu mogli pridonijeti bogaćenju grada. Za stjecanje zavičajnosti trebalo je imati kuću, biti ugledan stanovnik s osiguranim prihodima. (Smrekar 1899:470) Tražili su se i uspješni i sposobni ako nije već bilo moguće doći do bogatih jer se bogatstvo stvaralo intenzivnim i vještijim poslovanjem, te su trgovci i industrijalci te uspješni obrtnici bili cijenjeni građani organizirani u Trgovačko-obrtničkoj komori odnosno asocijacijama obrtnika, trgovaca, industrijalaca na početku 20 stoljeća. No sve je prepušteno sposobnosti pojedinaca, a tu se uključuju i Srbi u Hrvatskoj koji su nakon razvojačenja Vojne krajine uključeni u novčane zavode i kancelarije upravnih vlasti. (Iveljić, 2007: 45) Nemogućnost da utječe na gospodarski razvoj Hrvatske, zbog odredaba Sabora politički su govori znatnim dijelom upotpunjeni gospodarskim problemima. Gospodarski problemi pojedinih županija, ali i gradova postali su predmet mnogobrojnih rasprava u Hrvatskom saboru sve do 1918. godine, ukazujući da su ne samo gradovi koji su bili pod direktnom upravom Zemaljske vlade (Zagreb, Osijek, Zemun i Varaždin), već i gradovi koji su bili u županijama imali brojnih problema koji se nisu mogli rješavati parcijalno, već su zahtijevali širu akciju. Mnoge kulturne institucije također su zahtijevale određenu intervenciju gradskih vlasti. (Gross; Szabo, 1992; Karaman: 1972) Zapisnici gradskih skupština svih četiriju gradova pokazuju Zagrebu da su često bili na dnevnom redu isti problemi. Nažalost još uvijek nisu objavljeni svi zapisnici rada gradskih zastupništava kao ni zapisnici županijskih skupština jer su neki gradovi spadali pod županije. Međutim, gradovi su rasli, a s njima i njihovi problemi.

Godine 1880. u hrvatskim je gradovima živjelo ukupno 120.187 građana, a u cijeloj Hrvatskoj i Slavoniji 1.892.499 stanovnika. Dvadeset godina kasnije u gradovima živi 185.720 stanovnika, a u cijeloj Hrvatskoj i Slavoniji 2.416.304 stanovnika, što znači da je gradsko stanovništvo povećano u tih 20 godina od 6,40 na 7,68 %, što je ukazivalo da je većina stanovništva zemlje živjela od poljoprivrede i u poljoprivredi izvan gradova, a to je onda

kočilo i gospodarski razvoj tih gradova. (Vranješ, 1991: 16, 25; Artuković, 2001, tablica 1)

Zakonom od 1886. gradovi su potpali pod upravu velikog župana, osim Zagreba, Varaždina, Osijeka i Zemuna, a zakonom to je zadržano i u Zakonu o ustroju gradskih općina od 1895. godine, kada je vlada dobila mogućnost raspuštati gradska zastupništva i postavljati svog povjerenika. Time je zapravo ograničena samouprava gradova na minimum.

Županije su na prostoru sjeverne Hrvatske uvedene u sustavu krune sv. Stjepana te su one zapravo mađarske institucije. Nikada se u 19. stoljeću nisu uvažavale regionalne karakteristike kao ni gospodarski razlozi upravne podjele hrvatskih zemalja, što je mnogo štetilo Hrvatskoj jer su sve postojeće sheme bile umjetne i često uvjetovane političkim razlozima.

Osnivanje i rad Saveza gradova u monarhističkoj jugoslavenskoj državi

Poslije Prvoga svjetskog rata mnogi su očekivali da će se društveni život liberalizirati i da će gospodarstvo zajedničkom suradnjom svih krenuti naprijed. No starim problemima pridružili su se i novi, a srpski radikali posegnuli su za vlašću preko banaka i kroz suradnju s krupnim kapitalom. Zamjena novca u omjeru četiri krune za jedan dinar nove jugoslavenske monete stvara vrlo veliko nezadovoljstvo u gradovima koji su nekoć bili u Austro-Ugarskoj Monarhiji. U početku iz političko-stranačkih razloga više je trgovišta dobilo status grada, pa tako i Vukovar i Vinkovci, a to je pravo vraćeno i nekim gradovima koji su izgubili taj status u okviru austro-ugarske reorganizacije gradova (Križevci). No te su se prednosti brzo istopile uslijed drugih mjera, a osobito uslijed traženja da se neki porezi kao ratni porez ubiru retroaktivno, a i tretiranja Hrvatske kao u ratu osvojene zemlje bez priznanja ravnopravnosti.

No položaj gradova u znatnoj je mjeri ovisio o stranačkoj pripadnosti, a to je tijekom nekoliko godina dovelo do velikih razlika u položaju gradova. Brojna društva koja su radila dulje ili kraće vrijeme nisu mogla postići veće rezultate pa su se stvarale neke udruge kao Društvo za poljepšanje grada ili Turističko društvo koje je promoviralo turističku djelatnost.

Radi zajedničke borbe za jačanje samouprava gradova, a i međusobno pomaganje gradska elita Zagreba došla je na pomisao osnivanja Saveza gradova. Uzor su potražili u Hanzi kao udruženju sjevernonjemačkih trgovačkih gradova, a 1331. osnovan je i Švapski savez gradova u srednjoj Europi, dok u 15. stoljeća djeluje na



Trg bana Jelačića početkom 20. stoljeća

tom području više kratkoročnih saveza. (Švapski savez)

Danas su povijesno obrađeni mnogi gradovi u Hrvatskoj, ali zbog brojnosti istraživača te radove ovdje ne spominjemo. Time su se bavili Karaman (Karaman, 1991), a uzor su i Mažuranova istraživanja Osijeka ili Feletarova izdanja o Koprivnici i Samoboru te Buntakove, Goldsteinove povijesti Zagreba itd. Povijest hrvatskih gradova kao ključnih točaka za gospodarsku i političku povijest još je uvijek nenapisana, a naročito nema takvog rada za 19. stoljeće. Rukopis dr. Zlatka Herkova „Povijest gradova sjeverne Hrvatske“ (Slavonije) još uvijek nije objavljen. Neke odgovore možemo pronaći u raznolikom statusu mjesta koja su danas gradovi kao i različitim upravnim i političkim sustavima pod koje su potpadali i za vrijeme Austro-Ugarske i kasnije. Gradovi sjeverne Hrvatske imaju posve različit status od dalmatinskih gradova, a gradovi koji su se razvili iz vojnih utvrda također imaju svoje posebnosti. No zanimljivo je da u njima nema ni spomena o Savezu gradova i nastojanjima gradskih otaca da se povežu, zajednički djeluju i tako zajednički dobiju od središnjih vlasti neke olakšice ili prava. Tu je odlučujuću ulogu preuzeo Zagreb, ali je trebalo šest do sedam godina da se ideja o osnutku saveza samoupravnih gradova realizira. Bio je to proces koji do danas nije detaljnije istražen. (Šute, 2012:162–163)

Ugledni pravnik i kasnije odvjetnik dr. Ivo Politeo zatražio je na skupštini gradskog zastupstva 1. ožujka 1921, i ponovno 5. travnja 1921. u čl. 84. da se pozivom na Zakon ob ustroju gradskih općina od 21. lipnja 1895. hitno sazove u Zagrebu Kongres gradova Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca. Izabran je i odbor od 12 članova i utrošeno 300.000 kruna za taj Kongres. (Državni arhiv Zagreb, zapisnik vijeća 16187-28.IV.1921.) No dalje se od te inicijative nije krenulo.

No u Pragu je od 1. do 3. rujna 1923. održan Međunarodni kongres gradova na koji je otišao zagrebački gradonačelnik ing. Vjekoslav Heinzl zajedno s dr. Ivom Politeom, savjetnikom Jurčićem, ali i dr. Antom Pavelićem, pravašem, koji je dobio putnicu tek na uporni zahtjev Heinzela. (Pavelić, 1997:141) Nakon toga mariborski je

gradonačelnik pozvao predstavnike gradova Zagreba, Ljubljane, Maribora, Ptuja, Celja na sastanak u Mariboru 24. listopada 1923., gdje je Zagreb zastupao gradski senator Dane Šarić. Delegati su se izjasnili protiv donošenja novog Zakona o općinama i gradovima kojim bi se znatno umanjila samouprava te je Mariborskom rezolucijom zatraženo da se donošenje Zakona odgodi dok se ne izvrši anketiranje općina i gradova. No vlast je prolongirala do 1934. samo Zakon o gradovima, a Zakon o općinama je stupio na snagu.

Na skupštini gradskog zastupništva grada Zagreba 2. ožujka 1926. čl. 19. odlučeno da se izabere posebni odbor koji će izraditi predstavku grada Zagreba o uređenju gradova i općina. Pod predsjedanjem Vjekoslava Heinzla 9. lipnja 1926. donesena je odluka da se sazove predkonferencija na kojoj bi se sastavili prijedlozi i onda održao Kongres u Zagrebu. No zbog smrti radikala Nikole Pašića 10. prosinca 1926. odgođena je predkonferencija za 30. siječnja 1927. i tu je sastavljen nacrt Pravilnika Saveza. (Pravilnik) Po tom Pravilniku članovi Saveza gradovi su uređeni zakonom, ali i gradovi (varoši) koji nisu priznati državnim zakonom, ali imaju strukturu koja tome odgovara.

Od 7. do 9. svibnja 1927. u Zagrebu je održan Kongres Saveza gradova cijele zemlje i svoje delegate poslalo je 74 grada. Donesena je odluka o osnivanju Saveza gradova cijele zemlje. Dana 8. svibnja 1927. donesen je pravilnik koji je potvrđen odlukom ministra unutrašnjih djela u Beogradu 11. studenoga pod br. 41125. Iz pravila se vidi da je zadatak Saveza gradova Kraljevine SHS briga o zajedničkim interesima gradova, naročito njihove samouprave; međusobno upoznavanje i koordiniranje u zajedničkim pitanjima; međusobno pomaganje, izdavanje posebnog glasila.

Budući da se od 22. do 24. lipnja 1927. održavao Međunarodni kongres gradova u Parizu, gradsko je zastupništvo delegiralo prof. Stjepana Srkulja, nekoć zajedničara, a tada člana Federalističke seljačke stranke i pravaša dr. Antu Pavelića. Na tom se kongresu raspravljalo o komunalnoj politici i o odnosima gradova i države, sa zahtjevom jačanja samouprava što je državna vlast teško prihvaćala jer je mnogim mjestima dodijelila status gradova. Pavelić se pridružio Srkulju tek kasnije u Parizu jer je radio na pripremi svojeg kandidiranja za zastupnika u Narodnoj skupštini u Beogradu, gdje je i izabran u rujnu 1927. godine. Naknadno pridruživanje omogućilo mu je da se na putu u Pariz, kamo je išao Orient- expressom, sastane u Beču s članovima Hrvatskog komiteta za rušenje jugoslavenske države, generalom Sarkotićem i pukovnicima Ivanom Perčevićem koji je djelovao u Beču i Budimpešti, te Stjepanom Duićem koji je došao iz Graza.

Osnivanje Saveza gradova teklo je paralelno s

organiziranjem Radićeve oblasne samouprave zagrebačke oblasti koja je pokazivala tendenciju slabljenja centra moći. To se nastavilo i sporazumom Pribičević – Radić odnosno stvaranjem Seljačko-demokratske koalicije (ponukali su i Beograd na akciju protiv Saveza jer se smatralo da Beograd mora biti sjedište svih organizacija koje se protežu na području cijele zemlje i da bi prvi kongres morao biti održan u Beogradu kao središtu centralistički uređene države.) Da bi se donekle uspostavila ravnoteža sa Zagrebom osnovan je i u Beogradu Beogradski sajam, a onda je došlo i do atentata u Narodnoj skupštini, smrti Stjepana Radića, ostavke ing. Vjekoslava Heinzela, ukidanja oblasnih skupština, a onda proglašenja šestosiječanjske diktature i reorganizacije države kroz podjelu na devet banovina s tim da je jedini Beograd sa Zemunom i Pančevom imao u državi poseban status izdvojen iz banovina.

Glavnina Hrvatske bila je podijeljena u jesen 1929. u Savsku i Primorsku banovinu. Savska banovina, osnovana u jesen 1929., imala je 24 veća grada u kojima je živjelo 346 000 stanovnika., a Primorska banovina imala je 18 većih gradova sa 189.595 stanovnika. (Almanah, XI: 340 i 438)

Tablica 1.

Najveći gradovi Savske banovine iz 1930. godine*

ime grada	Broj stanovnika 1930.
Zagreb	145.000
Osijek	40.000
Karlovac	21.000
Sušak	16.100
Brod	16.000
Varaždin	13.712
Sisak	13.060
Bjelovar	10.211
Koprivnica	10.000
Virovitica	9.366
Križevci	7.300
Požega	7.203
Pag - Rab	6.835
Petrinja	6.137
Nova Gradiška	4.700
Karlobag	4.442
Senj	4.000
Bakar	2.500
Kostajnica	1.872
Črnomelj	1.300
Ivanić grad	930

*Almanah 1920: 340 . U Savskoj banovini bili su i neki slovenski gradovi. Aproximativni podaci iz 1930. godine. Vinkovci sa 12.000 stanovnika, Vukovar sa 11.000 stanovnika pripadali su Drinskoj banovini. (str. 444).a Zemun je bio pod Upravom grada Beograda.

Tablica 2.

Najveći gradovi Primorske banovine u 1929., godine*

Ima grada	Broj stanovnika
Split	33.800
Šibenik	30.000
Trogir	22,300
Mostar	16,038
Makarska	14.300
Nin	13.773
Skradin	11.000
Gornji Vakuf	8.000
Travnik	6.900
Bugojno	5.687
Omiš	5.140
Livno	4.400
Starigrad	3.673
Ljubuški	3.600
Hvar	3.200
Konjic	2.277
Tomislavgrad	1.900
Prozor	1.107

*Almanah 1930: 438.U Primorskoj Banovini nalazili su se i neki gradovi koji danas pripadaju Bosni i Hercegovini, a Zadar, Rijeka i Istra bili su pod Italijom dok je Dubrovnik pripadao Zetskoj banovini. Zanimljivo je da neka veća mjesta u Primorskoj banovini kao Biograd, Benkovac, Knin, Drniš, Metković, Supetar, Sinj nisu imala status grada već su nazivana trgovištima - varošicama.

U realnosti Savska banovina je 1929. imala 187 gradova u kojima je u 99.991 domaćinstava živjelo 416.088 stanovnika, a u Primorskoj samoupravni grad bio je samo Split, dok je 19 mjesta imalo status sjedišta kotara. Ukupno je u Jugoslaviji bilo 43 samoupravna grada i 165 gradova koji su bili sjedišta kotara, dakle bez samouprave.(Almanah 1930. suplement XVI i str. 692-1) Savska banovina, a osobito zagrebačko područje bilo je prenatrpano gradovima i dakako da je ovakva struktura poticala vlasti u Beogradu da broj samoupravnih gradova što više smanji jer su gradovi smatrani izvorisem destabilizacije političkog života koji

se mogao teško kontrolirati. Unifikacija zakonodavstva na području Jugoslavije započeta diktaturom to je i omogućila i ukidane su mnoge samouprave.

Stoga je sljedeća skupština Saveza gradova održana tek od 29. do 31. ožujka 1930. u Beogradu, 1931. u Sarajevu, 1932. u Skopju, 1933. u Novom Sadu, a 1934. u Zagrebu. Pravila iz 1927. bitno su izmijenjena 1932. i prilagođena novom ustroju države i gradova. (Arhiv Hrvatske Savska banovina Pov 2391 od 24. IX. 1932). Međutim, trebalo je uzeti u obzir Zakon o udrugama donesen 18. rujna 1931. te prilagoditi pravila tom zakonu, a 1934. donesen je i Zakon o gradovima koji je izazvao mnogo nezadovoljstva zbog gradacije gradova prema veličini i otpisivanja mnogih gradova s te liste jer nisu zadovoljavali kriterije. (Zakon 1935) Zakonom o gradovima smanjena je samouprava gradova. Kao središta Saveza navedeni su, pored Beograda gdje je osnovana središnja kancelarija, Zagreb i Ljubljana, pa su ti gradovi bili organizatori kongresa na kojima je razmatranje problema komunalnih službi postalo središnje pitanje, ali se to počelo primjenjivati tek 1938. godine, kada je problem federalizacije zemlje započeo s akcijom za osnivanje Banovine Hrvatske.

Kongresi Saveza gradova održani su stoga 1935. na Cetinju, 1937. u Banja Luci, 1938. u Ljubljani, a u lipnju 1939. u Beogradu. Sljedeći kongres trebao se održati u Zagrebu pa je odlučeno da se u srpnju 1940, prenesu spisi i računovodstvo u Zagreb, gdje su onda ostali i za vrijeme Drugoga svjetskog rata kada je savez djelovao samo fiktivno. (Državni arhiv, 814 - fond ima 34 kutije i 22 knjige).

Savez gradova Banovine Hrvatske

Sporazumom Cvetković-Maček formirana je Banovina Hrvatska u kolovozu 1939. godine. Banovina na čelu sa Šubašićem ozbiljno je shvatila održavanje sljedećeg kongresa u Zagrebu koji se trebao održati 16. i 17. lipnja 1940. godine. Planirani Kongres nije održan. Održana je samo sjednica predsjedništva te je dogovoreno da se odgodi glavna skupština zbog reorganizacije Banovine Hrvatske. Naime, iako je djelomično destruktirana središnja vlast, na Bansku upravu u Zagrebu prenesene su obveze i dužnosti, ali ne i pripadajući novac pa je vlast Banovine Hrvatske morala odložiti mnoge akcije. Planirane reorganizacije uprave odvijale su se mnogo sporije, a zbog izbijanja Drugoga svjetskog rata stvorilo se mišljenje da treba osnovati i posebni Savez gradova Banovine Hrvatske (Državni arhiv, 1023, br. 1023). Na prostoru Banovine bilo je 25 gradova sa 523.479 stanovnika ili 13% sveukupnog stanovništva. Zbog posebnih poslova koji su imali pojedini gradovi i vrlo velike različitosti u pružanju komunalnih usluga taj se posao pokazao mnogo težim i složenijim

nego što je izgledalo na prvi pogled jer je povijesni razvoj formirao gradove s jako različitim standardom i gradskom kulturom. Dakako temeljne rasprave vođene su kao i 1927. godine oko niza pitanja koja su mučila gradove, pri čemu se smatralo da standarde treba donekle ujednačiti.

Grad Zagreb na čelu s gradonačelnikom Matom Starčevićem i kotarskim načelnikom Zagreba dr. Benčićem izradio je pravila te ih poslao u kabinet banu Vladimiru Šipušu da ih pripremi za Konferenciju gradova Banovine Hrvatske koja se i održala u Zagrebu od 14. do 16. studenog 1940. O novim se pravilima detaljno raspravilo, zatim su i potvrđena, a u njima je rečeno da, ako se Savez gradova raspusti, a niti nakon pet godina ne osnuje ustanova koja ima iste ciljeve, onda imovina Saveza gradova treba pripasti komunalnoj upravi. (Arhiv Hrvatske, kabinet bana, br. 82701/1940)

Za vrijeme Drugog svjetskog rata kancelarija Saveza gradova vegetira, ali se kongresi ne održavaju zbog ratnih prilika. Godine 1945. Savez gradova je ukinut. No 27. svibnja 1971. osnovan je u zgradi Tehničkog muzeja u Zagrebu Savez gradova Socijalističke Republike Hrvatske, a za prvog predsjednika izabran je Josip Kolar, tadašnji predsjednik općine Zagreb. Godine 1975. u njega ulaze i općine, a 2002. dolazi do osnivanja Udruge gradova i Udruge općina. (Udruga općina i gradova)

Zaključak

Savez gradova Jugoslavije od 1927. do 1940. imao je dugo priželjkivanu zadaću poboljšati prilike u hrvatskim gradovima. Habsburška Monarhija, odnosno Austro-Ugarska Monarhija nije bila sklona zaključku da se trebaju međusobno povezati gradovi Hrvatske, Slavonije i Dalmacije, smatrajući zadovoljavajućim djelovanje županija na sjeveru Hrvatske, odnosno oblasti na jugu. Poslije 1918. godine hrvatske su se zemlje našle u jedinstvenoj Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca, a broj gradova povećan je jer su beogradske vlade olako proglašavale trgovišta gradovima, stječući na taj način simpatije tog građanstva uoči izbora. Kaotično stanje u odnosu gradova i države zahtijevalo je povezivanje prvih i reakciju drugih. Gradovi su uočili velike razlike u standardu i položaju i počelo se pomišljati na stvaranje jednog saveza koji bi ujednačio norme i pomogao gradovima da barem približno ujednače svoj rad na općoj brizi za građane. Nakon sedam godina uspio se održati Prvi osnivački kongres Saveza gradova u Zagrebu, a kongresi se onda održavaju sve do Drugog svjetskog rata s većim ili manjim uspjehom u raznim gradovima. Savez je ukinut 1945. i ponovno obnovljen 1971. godine kao Udruga gradova i Udruga općina.

Summary

Mira Kolar Dimitrijević, *The founding of "Savez gradova" in 1927*

No region in Europe ever had so many cities as Croatia. Cities in Croatia, although not very large due to small population when compared to Western Europe, had the mission to preserve liberties of its citizens and defend them against the Ottoman conquest in the 16th century. This is why they were so numerous as well as thoroughly interconnected.

Cities spread across the entire territory of Croatia, Slavonia and Dalmatia. Among all things, they also had an important economic function which was dependent upon the position of the city and various occupations of its citizens. The interconnection of these cities was a natural consequence of their development. However, hostility, and the unstable state associations within which Croatian lands were located, disabled the interconnecting of such cities and prevented the connection between the south, north, east and the west of Croatia.

Referring to the fact that the Kingdom of SHS was a long-awaited state formation of most of the South Slavic countries, Zagreb initiated an association that was promoted under the name of "Savez gradova".

"Savez gradova" of Yugoslavia from 1927 until 1940 had a long awaited mission to improve the situation in Croatian cities. The Habsburg Monarchy, later Austro-Hungarian Monarchy, was not prone to the conclusion that the cities of Croatia, Slavonia ought to be interconnected and settled for the individual operation of the counties in the north of Croatia and the areas in the south.

After 1918, Croatian lands found themselves in a unique Kingdom of Serbs, Croats and Slovenians. The number of cities increased owing to the fact that the government in Beograd easily gave the status of a city to market towns in that way collecting favour of their citizens for the upcoming elections. The chaotic situation in the relation to cities and the state required the interconnection of the first and the reaction of the second.

Cities noticed a great difference in both standard and standing. Those cities began to think about creating an alliance that would unify the norms and aid the cities in, at least, approximately equalizing their work on the general care for the citizens.

After seven years, the First Founding Congress of "Savez gradova" in Zagreb took place. Since then congresses have been held until the Second World War, with greater or lesser success in various cities. The Union was abolished in 1945 and founded again in 1971 along with "Udruga gradova" and "Udruga općina".

Literatura i izvori

1. *Almanah kraljevine Jugoslavije*, 1930. IV. jubilarni svezak, Zagreb - Beograd.
2. Artuković, Mato, 2001. *-srbi u Hrvatskoj (Khuenovo doba)*, Historijski institut za povijest, podružnica Sl. Brod, Slavonski Brod.
3. Gross, Mirjana; Szabo, Agneza, 1992. *Prema modernome građanskom društvu*, Globus, Zagreb.
4. Iveljić, Iskra, 2007. *Očevi i sinovi. Privredna elita Zagreba u drugoj polovici 19. stoljeća*, Leykam international, Zagreb.
5. Karaman, Igor, 1972. *Privreda i društvo Hrvatske u 19. stoljeću*, Institut za hrvatsku povijest, Zagreb.
6. Kerže-Živaković, Zlata, 1996. *Urbanizacija i promet grada Osijeka na prijelazu stoljeća (1868.-1918)*, Društvo za hrvatsku povjesnicu, Osijek.
7. Kerže-Živaković, Zlata, 1999. *S tradicionalnih na nove puteve*. Hrvatski institut za povijest, podružnica Slavonski Brod, Društvo za hrvatsku povjesnicu, Osijek.
8. Lovrenčić, Rene, 1972. *Geneza politike „novog kursa“*, Školska knjiga, Zagreb
9. Pavelić, Ante, 1997. *Doživljaji*, 2, Zagreb.
10. *Pravilnik Saveza gradova kr. SHS, 1927* Tisak Tipografskog zavoda, Zagreb..
11. Smrekar, Milan, 1899. *Priručnik za upravnu Političku službu*, 1, Zem. vlada kr. Hrvatske i Slavonije, Zagreb.
12. Szabo, Agneza, 2005. *Khuenovo doba, u: Hrvatski narod*, II, Školska knjiga, Zagreb.
13. Šute, Ivica, 2012. *Savez gradova Kr. Jugoslavije i pitanje samouprave gradskih općina*, u: *knjiga sažetaka IV. kongresa hrvatskih povjesničara- Sloboda*, Zagreb.
14. Vranješ-Šoljan, Božena, 1991. *Stanovništvo gradova Banske Hrvatske na prijelazu stoljeća*, Školska knjiga, Zagreb.

Arhiv Hrvatske, Banska uprava Savske banovine
Arhiv Hrvatske, kabinet bana Banovine Hrvatske.
Državni arhiv u Zagrebu, fond 814. Savez gradova kr. Jugoslavije.
Državni arhiv u Zagrebu, fond 1023 . Savez gradova banovine Hrvatske.
Zakon o gradskim i seoskim općinama, Jutarnji list, 21. rujna 1935., br. 8495, str. 7. god.IX. Zagreb.
Švapski savez: [httpč./hr.wikiipedia.org/wiki/Švapski savez gradova](http://hr.wikiipedia.org/wiki/Švapski_savez_gradova) (25. 6. 2014)
Udruga općina - gradova. <http://www.udruga-općina.hr/hrv/novosti> (25. 06.2014).