

Stipica Grgić, *Između režimske ideologije i potreba građana: Savska banovina 1929-1939* (Zagreb: Fakultet hrvatskih studija Sveučilišta, 2020), 878 str.

Šest godina nakon obrane doktorske disertacije Stipice Grgića pod naslovom *Uprava u Savskoj banovini (1929-1939.) – između državnog centralizma i supsidijarnosti* (pod mentorskim vodstvom Ivice Šute), u izdanju Fakulteta hrvatskih studija Sveučilišta u Zagrebu te uz recenzije Suzane Leček i Ivana Hrštića, objavljena je obimna knjiga temeljena na istraživanjima izvora iz četiriju arhiva (Arhiv Jugoslavije, Državni arhiv Slavonski Brod, Hrvatski državni arhiv, Pokrajinski arhiv Maribor), objavljenih izvora, periodike, literature (monografija, znanstvenih članaka, leksikona i enciklopedija, mrežnih izvora, književnih i filmskih djela). Monografiju, kao drugo izdanje u biblioteci *Institucije i pojedinci*, uvodno predstavlja urednica Ivana Jukić, ističući da je cilj ove edicije promovirati teme institucionalne povijesti kroz različita razdoblja, s posebnim osvrtom na interpretaciju djelovanja pojedinca, u kontekstu hrvatskoga, europskoga i globalnoga prostora.

Knjiga je podijeljena na 10 većih poglavlja, započinje uvodom, a posljednje čine prilozi. Pri odabiru teme koja se oslanja na prikaz pravnoga subjekta, u određenom vremenskom odsječku, gotovo je neizbježno rad oblikovati kroz pravnu i kronološku podlogu. Knjiga je dobro logički postavljena, a kako autor obrazlaže metodologiju obrade, izvedena je mehanicističkim pristupom, tj. instrumentalnom metodom, kao temeljnim preduvjetom proučavanja upravno-pravnih subjekata u normativnom kontekstu, ali upotpunjena historiografskim, komparativnim metodama, uključujući interdisciplinarnе analize političkih, društvenih i gospodarskih okolnosti.

Drugo poglavlje knjige *Nastanak i razvoj uprave u hrvatskoj prošlosti* (str. 36-107) nudi pregled i analizu obilježja uprave na području Banske Hrvatske od sredine 19. stoljeća u okviru Austro-Ugarske Monarhije, kao teritorijalno i poslovno organizirane te velikim dijelom decentralizirane, koja je unatoč izboru cenzusu okvirno demokratski oblikovana na razini potreba modernoga građanskoga društva s profesionaliziranim činovništvom. Stvaranjem nove zajednice nakon 1918. i prvih deset godina djelovanja prijelaznih upravnih entiteta pokrajinske vlasti te ekspozitura središnjih tijela, potom oblasne uprave i samouprave, i radom prema tzv. dvostrukom upravnom kolosijeku, mahom dolazi do izražaja težnja središnje vlasti za stvaranjem unitarne i centralizirane države, kojoj ne odgovara koncept federalne države podijeljene na autonomne jedinice. Ta je tendencija ostala trajnom namjerom režima u Beogradu, a nastojanja vodećih političkih aktera u Hrvatskoj, na čelu s HSS-om bila su u okvirima političkoga i institucionalnoga djelovanja, kroz očuvanje poslovnih kompetencija, nomenklature i granica pojedinih jedinica, zaštititi samoupravnu tradiciju hrvatskih zemalja.

Političke tenzije u razdoblju Vidovdanskoga ustava, posebice okolnosti nastale dramatičnim događajima 1928. završile su razdobljem Šestosiječanjske

diktature, opis kojega čini treće poglavlje knjige (str. 108-129). Autor ga analizira kroz podpoglavlja o vladaru kao izvoru i središtu sve (upravne) moći u državi, zakonodavni rad i propagandno "poslanje" šestosiječanjskoga režima te centralizaciju upravnih tijela u prvih devet mjeseci diktature. Obilježje razdoblja nakon 6. siječnja 1929. pojačano je nastojanje na državnoj i društvenoj integraciji s ciljem stvaranja jedinstvene jugoslavenske nacije i time rad na centralizaciji sudске i izvršne vlasti, intenzivna djelatnost na donošenju zakona, naredbi i uredbi te upliv u sastav novoga činovništva, odanoga zadanim težnjama, stvarajući ozračje nepovjerenja i otpora među građanima.

Četvrto, poveće poglavlje *Organizacija uprave nakon 6. siječnja 1929. godine* (str. 130-327) sustavno analizira zakonodavni i politički okvir temeljem kojega su stvorene banovine, a potom detaljno prikazuje sustav i način organizacije Savske banovine. Posebnim je podpoglavljima obuhvaćen opis njezinih upravnih i samoupravnih jedinica te stanovništva. Podpoglavlje o najvišim upravnim tijelima u banovini, bana i banske uprave popraćeno je kratkim političkim biografijama te fotografijama banova i dijagramima s imenima voditelja odjeljaka pojedinih odjeljenja tijekom djelovanja pojedinih banova. Pored toga, prikazani su počeci djelovanja Kraljevske banske uprave, a propituje se uloga uprava kao upravnih ili upravnih i samoupravnih jedinica te uvođenje samouprave u banovine. Poseban dio posvećen je kotarskim poglavarima i poglavarstvima kao nižim upravnim tijelima te savjetodavnim tijelima, banskim vijećima, kao savjetodavnim tijelima bana, banskim vijećnicima i sjednicama banskih vijeća. Kontrolna uloga uprave provedena je kroz pravni nadzor nad radom samouprava, upravno sudstvo, sustav izvješćivanja te rad okružnih inspektorata.

Sljedeće poglavlje *Službenici* (str. 355-462) posvećeno je upoznavanju utjecaja političke i gospodarske situacije na položaj i broj službenika, te su kvantitativno analizirani podatci o službenicima u državi i banovini. Autor se je pozabavio i temeljitim prikazom regulative te izvora i evidencija o službenicima kako bi prikazao njihov stvarni rad, ovlasti i socijalni status. Baveći se problematikom kaznene i disciplinske odgovornosti službenika, analizira moralnost upravnih službenika, a prati i utjecaj režima na svakodnevni rad kroz intervencije, odnosno kroz djelatnost činovništva propituje odnos građana i uprave. Nastojanje središnje vlasti da provede centralizirani i kontrolirani nadzor nad građanima odrazio se je i na reguliranje položaja i broja službenika na način da je stvoren golem birokratski aparat režimu odanih činovnika s velikim ovlastima u odnosu na građane, što je i rezultiralo brojnijim neregularnostima.

Kroz šesto poglavlje *Financije i samouprava* (str. 463-547) autor proučava sustav prihoda kroz neposredna i posredna davanja, banovinski proračun i prihode banovine, kao i proračun gradskih i seoskih općina vođene kontrolom državne vlasti nad sastavom proračuna samouprava. Preglednim grafikovima, dijagramima i kvantitativnim usporedbama prikazani su prihodi i rashodi te kreditna zaduženja samouprava. Sustav neposrednih poreza (zemljarina, kućarina,

službenički porez) u osnovi je financirao državu, a nadograđivan je i samoupravnim prirezima te davanjima poput trošarina i taksi. Velika je gospodarska kriza tijekom toga razdoblja utjecala na povećanje poreznog pritiska, a vlada Milana Stojadinovića nastojala je novim metodama distribucije poreznoga opterećenja pomoći proizvodnji, radeći na unifikaciji financijskoga djelovanja samouprava. Međutim proračun Savske banovine od svega 2% državnoga u uvjetima krize i nesavjesnoga upravljanja sredstvima i zaduživanjem nisu omogućili znatno izdvajanje za kapitalne projekte.

Autor dijeli ukupno razdoblje djelovanja Savske banovine na razdoblje krute diktature (1929. -1934.), te ono u kojem je uslijed političkih promjena i postupne demokratizacije obnovljena samouprava (1935.-1939.). Tako sedmo poglavlje (str. 548-632) problematizira podređivanje samouprava volji državnih vlasti, odnosno bavi se smjenama u općinama uvjetovanim političkom podobnošću. Nakon izmjena u samoupravama 1931. doneseni su Zakon o općinama (1933.) i Zakon o gradskim općinama (1934.), koji usustavljaju djelovanje gradskih i seoskih općina. Nastojanje na upravnim promjenama vidljivo je i kroz pokušaje reduciranja broja općina. Autor se bavi i reguliranjem položaja službenika kroz donošenje uredbe o općinskim službenicima te probleme postavljanja i premještanja službenika, njihovu klasifikaciju i ocjenu rada. Upliv režima na postavljanje službenika vidljiv je i kroz održavanje izbora za općinska vijeća 1933., tijekom kojih se unatoč proklamaciji modernizacije lokalne uprave nameću kandidati odani vlasti.

Poglavlje *Političke promjene i obnova samouprava (1935-1939)* (str. 633-728) upoznaje nas s održavanjem i tijekom općinskih izbora 1936. godine. Posebna pažnja u tom poglavlju posvećena je djelovanju HSS-a u općinama, među ostalim i stvaranju i djelovanju Zajednice hrvatskih upravnih općina. Pored toga, autor analizira stanje u općinama 1936. i 1937. godine, a tematizira i odnos viših vlasti i općina pod vlašću HSS-a. Reakcije Upravnoga suda na pritužbe općina za omalovažavanjem njihovih interesa bile su rješavane dobrim dijelom u korist općina. Utjecaj političkih previranja na državne i samoupravne službenike obrađeno je u poglavlju kojim se prate izbori 1938. i konfrontacije Udružene opozicije, na čelu s Vlatkom Mačekom, s prorežimskom Jugoslovenskom radikalnom zajednicom te posljedicom u smjenama neloyalnih službenika. Rezultat napora HSS-a, kao vodeće političke opcije na hrvatskim prostorima, ostvarene izborima te ovladavanjem jedinicama općinske uprave i pridobivanjem njihovih javnih službenika u težnji za modernizacijom i određenom demokratizacijom sustava jedna je od političkih poluga koje su rezultirale ukinućem uprave Savske banovine, odnosno 1939. uspostavom Banovine Hrvatske, jedine punopravne autonomne jedinice Kraljevine.

Knjiga je opremljena i brojnim tablicama (str. 738-845), poput prikaza površine i broja stanovnika po županijama prije Prvoga svjetskoga rata, popisa kotareva i seoskih općina s brojem pučkih škola iz 1937., pregleda veličine i broja sta-

novnika kotareva i gradova s općinama iz 1937., popisa banskih vijećnika po kotarevima sa zanimanjima iz 1930., 1935. i 1939. godine. Veći su i popisi kotarskih predstojnika po kotarevima s navedenim izvorima, kao i tablica kotarskih poglavara koji su službovali u Savskoj banovini s njihovim osobnim podacima. Tablično su iskazani i podatci o primanjima službenika. Donesen je i popis načelnika seoskih općina iz 1930. godine. Moguće je da su obim knjige (878 stranica, 2.412 bilježaka) i brojni prilozi s poimeničnim popisima utjecali na izostanak kazala.

Međuratno razdoblje je ono u kojem je monarhistička Jugoslavija najobuhvatnije pokušala unificirati upravno-pravni prostor zajedničke države, temeljen na različitim povijesno-pravnim iskustvima, čiji su prežitci dijelom ostali utkani i u buduće upravne sustave. Grgićeva monografija iscrpno je i pregledno djelo, ali i suštinski analitično u promatranju razdoblja i teme, naizgled suhoparna, međutim bogata, zanimljiva i interpretativno kompleksna sadržaja, posebice u dijelovima gdje pojedinac u okvirima upravnoga sustava pronalazi načine za osobni opstanak ili probitak. Nameću se paralele s nasljeđem nastojanja vlasti na reorganizaciji istodobno svrsishodnoga, ali i kontroliranoga upravnoga aparata na ovim prostorima koje postoje i danas kao izvor političkih kombinatorika. Arhivski izvori za proučavanje toga razdoblja i njegovih fenomena pritom su i nadalje neiscrpljeni, ali knjigu Stipice Grgića ne bi trebali zaobići svi koji će se znanstveno i stručno baviti Savskom banovinom.

Diana Mikšić