

Savez gradova Kraljevine SHS/Jugoslavije (1927-1941)

U radu se na temelju arhivskog gradiva prikazuje osnutak Saveza gradova Kraljevine SHS, njegov ustroj i djelovanje, te transformacija u Savez gradova Kraljevine Jugoslavije u doba diktature kralja Aleksandra. Rekonstruirani su odnosi i različit stupanj utjecaja pojedinih gradova, kao i problemi ujedinjavanja zakonodavnog okvira što nije bilo sustavno riješeno sve do donošenja Zakona o gradskim općinama 1934. godine. Do donošenja tog pravnog akta, aktivnost Saveza bila je prvenstveno usmjerena na zagovaranje vlastitih prijedloga kao optimalnih rješenja u reguliranju odnosa države i lokalnih gradskih uprava, a u kasnijem razdoblju fokusirana je uglavnom na tehničke aspekte komunalnih pitanja u čijem je rješavanju Savez postao transmisija državnih vlasti. Savez gradova Kraljevine Jugoslavije, koji se u svojim počecima ponosio bar prividnim opredjeljenjem za decentralizirani model upravljanja, potkraj tridesetih gubi te odlike i svoje sjedište, nakon deset godina u Zagrebu, premješta u Beograd. Posljedica te transformacije bila je dekonstrukcija Saveza nakon uspostave Banovine Hrvatske i stvaranje zasebne hrvatske, slovenske i srpske organizacija gradova.

Ključne riječi: Savez gradova Kraljevine SHS/Jugoslavije, gradske općine, lokalna samouprava, centralizam

Uvod

Između dva svjetska rata u većini su europskih država, kao posljedica ubrzane urbanizacije u prethodnom razdoblju, djelovala brojna udruženja gradova. Te su organizacije napravile iskorak i na međunarodnu scenu, osnivajući nadnacionalna udruženja gradova. No, i pored ovakve živahnosti u bliskoj okolici, na jugoslavenskom prostoru organiziranje gradskih općina u istovrsne udruge kaskalo je za događajima u svijetu, osobito u prvih desetak godina nakon Prvog svjetskog rata, jer takve udruge u početku nije bilo, niti je bilo ikakve tradicije suradnje gradova koja bi prelazila stare zemaljske granice iz vremena prije nastanka Kraljevine SHS. U stvaranju jugoslavenske organizacije gradova upravo je Zagreb imao vrlo zapaženu ulogu te je u prvih deset godina

postojanja Saveza imao predsjedavajući položaj. Stoga je i arhivska građa o djelovanju te organizacije bogata, a čuva se u zagrebačkom gradskom arhivu, u fondu HR-DAZG 814, *Savez gradova Kraljevine Jugoslavije*, koji obuhvaća 4,5 d/m gradiva. Između ostalog, sačuvani su akti o pripremama za osnutak te organizacije, zapisnici tijela uprave od osnutka do 1938. godine, kao i razna druga dokumentacija, uključujući i korespondenciju uprave Saveza s pojedinim članicama. Ta je građa osobito važna zbog činjenice da dokumentacija centralnih državnih ureda Ministarstva unutrašnjih poslova zaduženih za uređenje odnosa s lokalnim samoupravama nije sačuvana, pa je odnose gradova i njima nadređenih tijela državne uprave moguće temeljito dokumentirati samo odozdo, iz perspektive samih gradova. No, unatoč dostupnosti građe, temom Saveza gradova Kraljevine SHS/Jugoslavije dosad su se bavili samo rijetki hrvatski povjesničari. Mira Kolar-Dimitrijević pisala je o osnutku Saveza gradova, dajući pritom i opširan pregled povijesti hrvatskih gradova u ranijim stoljećima.¹ Ivica Šute je na IV. kongresu hrvatskih povjesničara održao izlaganje o ulozi Saveza gradova i pitanju samouprave gradskih općina.² Iako je fenomen supsidijarnosti i lokalne samouprave u međuratnoj Jugoslaviji obrađen u novijoj hrvatskoj historiografiji,³ na ta se istraživanja dosad nije nadovezao sustavni pokušaj analize djelovanja Saveza gradova, i ta nam organizacija i danas predstavlja historiografsku sivu zonu. Stoga će u ovom tekstu kronološki biti prikazano djelovanje te organizacije, njen utjecaj i odnosi s državnim vlastima, kao i odnosi među pojedinim članicama Saveza. Analizom tih elemenata bit će odgovoreno na pitanje kolike su bile mogućnosti urbanih središta u Kraljevini SHS/Jugoslaviji da u uvjetima političke centralizacije države i istovremenog pomicanja političke moći prema ranije vrlo slabo zastupljenom ruralnom stanovništvu, koje je uslijed demokratizacije izbornog prava postalo temelj političkog naroda, na temelju argumenta stručnosti u municipalnim i komunalnim pitanjima izbore ili očuvaju i svoju političku autonomiju, te kako su svoju političku strategiju prilagođavali ukidanju političkih sloboda i uvođenju kraljevske diktature.

1 Mira Kolar-Dimitrijević, „Kako je osnovan Savez gradova 1927. godine“, *Essehist*, vol. 6, br. 6 (2014), 139-146.

2 Ivica Šute, „Savez gradova Kraljevine Jugoslavije i pitanje samouprave gradskih općina“, u: *IV. kongres hrvatskih povjesničara 2012 – Sloboda*, Zagreb 2012, 162-163.

3 Tu ponajprije treba istaknuti tematski broj *Časopisa za suvremenu povijest*, u kojem su o problemu odnosa lokalnih samouprava i centralnih državnih vlasti u međuratnoj Hrvatskoj vrijedne priloge dali Suzana Leček, Zdravka Jelaska Marijan, Ivan Hrčić, Danijel Vojak i Stipica Grgić, *Časopis za suvremenu povijest*, vol. 45, br. 1 (2013), 7-154. Grgić je također obradio pitanje odnosa centralnih vlasti i lokalnih samouprava na području Savske banovine: Stipica Grgić, *Između režimske ideologije i potreba građana: Savska banovina 1929-1939* (Zagreb: Fakultet hrvatskih studija, 2020).

Osnutak Saveza gradova Kraljevine Jugoslavije

Najranija inicijativa za saziv kongresa jugoslavenskih gradova potekla je od zagrebačkog gradskog zastupnika Ive Politea još 1921. godine, paralelno s raspravama o novom ustavu u beogradskoj Ustavotvornoj skupštini. To je i posebno naglašeno u apelu za sazivanje kongresa, gdje se kongres gradova tumači „nekom vrsti plebiscita za autonomiju gradova prema Konstituenti. Još za njena zasjedanja imao bi on na nju djelovati, da tu autonomiju što širje izgradi“. Inicijalni je poziv iz Zagreba poslan najvećim gradovima Kraljevstva SHS – Beogradu, Sarajevu, Ljubljani, Subotici, Novom Sadu, Splitu i Cetinju, dok je Skoplje u finalnoj verziji izostavljeno iako je prema prvobitnom konceptu dopisa trebalo biti pozvano.⁴ Međutim, što zbog opozicije u samom gradskom zastupstvu, što zbog političkih prilika u zemlji, taj je kongres prvu sjednicu održao tek 1927. godine. No, iako službena udruga jugoslavenskih gradova još nije postojala, vrlo su rano pojedini gradovi zajedničkim snagama nastupali prema državi u trenucima kada su smatrali da su njihova prava ugrožena, primjerice prilikom pokušaja vlade da donese novi zakon o gradovima za čitavo područje države 1923. godine. Kako je taj prijedlog zakona bio baziran na srpskoj pravnoj tradiciji, gradovi sjeverozapadnog dijela države našli su se pogođeni mnogim njima dotad nepoznatim odredbama, poput direktnog izbora gradonačelnika, ukidanja prava zavičajnosti, integracije sudske vlasti i lokalnih upravnih tijela itd. Kako bi spriječili prihvaćanje tog zakona, predstavnici Zagreba, Ljubljane, Maribora, Celja i Ptuja su u listopadu iste godine održali sastanak u Mariboru i poslali vladi te svim parlamentarnim klubovima zastupnika peticiju kojom traže odbacivanje prijedloga novog zakona. Poziv na pridruženje akciji poslan je svim važnijim gradovima Kraljevine SHS. Neki od njih, većinom oni iz nekadašnjih zemalja Austro-Ugarske, vrlo su se brzo i sami pridružili apelu (Bjelovar, Vinkovci, Sisak, Zemun, Split, Petrinja, Karlovac, Osijek, Pančevo, Požega). Iako pozvan da se priključi akciji, Čakovec je uskratio potporu jer je u tom trenutku pravno bio smatran trgovištem, a ne gradskom općinom. U konačnom pravilniku Saveza gradova određeno je da i mjesta koja nemaju pravni status grada mogu biti članovima Saveza, ako imaju „karakter grada“. Podršku peticiji izrazio je i Demokratski poslanički klub u Narodnoj skupštini.⁵ Nakon što je zbog tih prijepora prijedlog zakona doista povučen iz parlamentarne procedure, akcija za osnivanje saveza gradova opet je zamrla, da bi se ponovno pojavila tri godine kasnije, u vrijeme novog pokušaja vlade da uvede jedinstveni zakon o gradovima za cijelo jugoslavensko područje, kojim se nastojalo ograničiti utjecaj gradskih vlasti i podčiniti ih centralnoj državnoj upravi.

Zbog različitih pravnih tradicija u dvadesetim su godinama gradovi iz raznih krajeva Kraljevine SHS imali vrlo različite ovlasti i prava. U Srbiji i Crnoj Gori nije bilo posebnog zakona o gradovima, nego su imali jednaka prava i obaveze kao i bilo koja

4 HR-DAZG-814, Savez gradova Kraljevine Jugoslavije (SGKJ), sig. 23, 1068, Predspisi 1921; Kolar-Dimitrijević, „Kako je osnovan...“, 143.

5 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 23, 1068, Predspisi 1923, 66.541-X-1923.

druga, pa makar i seoska općina. Iznimka od tog pravila bio je Beograd, budući da u njemu nije bilo kotarskog ili okružnog načelnika već zasebna Uprava grada Beograda. U Sloveniji i Dalmaciji, koje su naslijedile austrijsku pravnu tradiciju, samo su neki od gradova posebnim zakonima uređeni kao samoupravna tijela neovisna od okolice (u Sloveniji Ljubljana, Maribor, Celje i Ptuj). To je značilo da se dalmatinski gradovi, iako neki među njima s tisućljetnom urbanom i samoupravnom tradicijom, nisu u pravnom smislu razlikovali od ruralnih općina. Sličan je bio i položaj bosanskohercegovačkih gradova, od kojih je Sarajevo 1883., a Mostar tek 1907. ishodio zaseban status sličan slovenskim većim gradovima. U Hrvatskoj i Slavoniji, koje su naslijedile ugarsku zakonodavnu tradiciju svi su gradovi obuhvaćeni posebnim zakonom o gradovima iz 1895. godine. Prema tom zakonu postojali su gradovi prvog stupnja (podčinjeni zemaljskoj vladi, i u pravnom smislu izjednačeni sa županijama – Zagreb, Osijek, Varaždin i Zemun) i gradovi drugog stupnja (podčinjeni županijskoj vlasti – Senj, Bakar, Karlovac, Petrinja, Sisak, Bjelovar, Koprivnica, Križevci, Brod, Požega, Mitrovica, Petrovaradin i Srijemski Karlovci). Slično je bilo i u Vojvodini, gdje su se gradovi dijelili na municipalne (Novi Sad, Subotica, Pančevo, Vršac i Sombor) i gradove s uređenim magistratom (ekvivalent hrvatskih gradova drugog stupnja). U nekim su dijelovima zemlje gradska predstavnička tijela birana proporcionalnim, a u drugim dijelovima većinskim izbornim redom; ponegdje su gradski dužnosnici birani, a negdje postavljeni od strane načelnika; u jednim krajevima gradovi su imali upravnu vlast prvog stupnja, a u drugima je to pravo pridržano državnim tijelima. Vlasti Kraljevine SHS pokušale su ujednačiti zakonski položaj samoupravnih tijela vlasti, no prema *Zakonu o općoj upravi* iz 1922. svi gradovi koji su ranije imali upravnu vlast prvog stupnja zadržali su je sve do donošenja novog zakona o gradovima. To je značilo zadržavanje dotadašnjih ovlasti u hrvatskim, slavonskim i vojvođanskim gradovima drugog stupnja, slovenskim autonomnim gradovima, te Sarajevu i Mostaru. S druge strane, hrvatski, slavonski i vojvođanski gradovi prvog stupnja gube dio ovlasti, budući da više nisu bili neovisni od oblasti kao ranije od županija.⁶ Poseban je udarac samoupravi gradova predstavljalo uvođenje oblasnih tijela vlasti, koja su pod svaku cijenu, ponajprije zbog učinkovitijeg

6 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 23, 1068, Primjedbe Saveza na zakon o upravi i samoupravi gradova 1927-1929. Zaključci Konstituirajuće glavne godišnje skupštine Saveza Gradova Kraljevine SHS, 6. VI. 1928; sig. 24, 1069, Zapisnik redovne skupštine Saveza Gradova kraljevine Jugoslavije održane dne 29, 30. i 31. ožujka 1930, predavanje Stevana Sagadina „Gradovi, njihov položaj u organizaciji naše javne uprave i njihova saradnja u njenoj izgradnji, 69-71. O pravnom statusu pojedinih naselja u Hrvatskoj i Slavoniji uoči Prvog svjetskog rata vidi *Službeno nazivlje županija, upravnih kotara, upravnih i poreznih općina te gradova i ostalih prebivališta u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji*, (Zagreb: Kr. zemaljska tiskara, 1914). Pored *Zakona o općoj upravi* i *Zakona o oblasnim i sreskim samoupravama*, istovremeno je proglašena i *Uredba o podjeli zemlje na oblasti*, vidi *Službene novine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, br. 92, 28. IV. 1922. U toj se uredbi u člancima o razgraničenju oblasti neka naselja izrijekom nazivaju gradovima, npr. u Hrvatskoj Petrinja, Karlovac, Zagreb, Varaždin, Osijek i Križevci, te uvjetno i Sušak, čiji je status „zamrznut“ do razrješenja graničnog spora s Italijom i odluke o državnoj pripadnosti Rijeke. Ti su zakoni i uredbe ubrzo objavljeni i na hrvatskom i slovenskom jeziku, *Narodne novine*, br. 101, 3. V. 1922, te *Uradni list pokrajinske uprave za Sloveniju*, br. 49, 15. V. 1922.

oporezivanja, željela pod svoju kontrolu podvrgnuti gradove na svome teritoriju.⁷ Stoga je Savez gradova od samog početka djelovanja ustrajno inzistirao na izuzimanju gradova iz oblasne nadležnosti.⁸

Nakon početnih kontakata tadašnjeg zagrebačkog gradonačelnika Vjekoslava Heinzela⁹ s beogradskim kolegama, koji su pokazali da postoji obostrani interes, u zagrebačkom je gradskom zastupstvu odlučeno sazvati inicijalni sastanak većih gradova koji bi izvršio pripreme za održavanje kongresa gradova. Jedini čvrsti uvjet koji su pritom zastupnici raznih političkih struja iz Zagreba postavili bilo je smještanje sjedišta Saveza gradova u njihov grad, iako su priznavali da bi se godišnje skupštine mogle održavati i u drugim velikim gradovima. Model po kojem se željelo postupiti bila je Čehoslovačka, pa je u tu svrhu ostvaren uspješan kontakt sa Svazom československých měst u Pragu, a kasnije su u komparativne svrhe pribavljeni i statuti francuskog i austrijskog saveza gradova, prema kojima je rađen prijedlog statuta jugoslavenskog saveza gradova.¹⁰ Prvi su kontakti sa srbijanskim političarima ostvareni preko v.d. gradonačelnika Beograda Miloša Bobića, no njega je uskoro zamijenio novoizabrani gradonačelnik Kosta Kumanudi, koji je kao i Heinzela davao veliki značaj i jaku podršku pokušaju osnivanja saveza jugoslavenskih gradova. To je imalo izravni utjecaj na brzinu kojom je sazvan inicijalni sastanak Saveza gradova, budući da je u zagrebačkom gradskom zastupstvu nastala bojazan da bi zbog jačeg Kumanudijeva angažmana za sjedište Saveza naposljetku mogao biti određen Beograd, a ne Zagreb. Kumanudi je i osobno bio u Zagrebu sredinom 1926., u društvu Vjekoslava Heinzela i gradskog senatora Dane Šarića.¹¹ U to je vrijeme na državnoj razini Kumanudi, kao predstavnik Demokratske stranke, u opoziciji spram vladajućih Uzunovićevih radikala, pa i tu valja tražiti uzroke njegovu velikom angažmanu na osnivanju Saveza gradova. Može se reći da su i demokrati u Srbiji, i krug oko Heinzela u Hrvatskoj (ponajprije članovi i pristaše Hrvatske zajednice, odnosno od sredine dvadesetih godina 20. stoljeća pristaše Hrvatske federalističke seljačke stranke) preko Saveza gradova zapravo tražili način za prevladavanje činjenice da su slabiji politički faktor u odnosu na radikale u Srbiji, odnosno HSS u Hrvatskoj. To je bio pokušaj da sačuvaju utjecaj na političke centre moći preko organizacije koja ne bi ovisila o parlamentarnim, već lokalnim izborima, na kojima su mnogo lakše mogli parirati svojim političkim suparnicima u vlastitoj sredini.

7 O sporovima između oblasnih vlasti i gradova iscrpno u Mira Kolar-Dimitrijević, *Radnički sabor 1927-1928*, (Zagreb: Školska knjiga-Arhiv Hrvatske, 1993).

8 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 23, 1068, Primjedbe Saveza na zakon o upravi i samoupravi gradova 1927-1929.

9 Vjekoslav Heinzl (1871.-1934.), obnašao je dužnost gradonačelnika Zagreba od 1920. do raspuštanja gradskog zastupstva 1921. Ponovno je izabran na istu funkciju 1922., i ostao na njoj do 1928. godine. Detaljno o njemu u Mira Kolar-Dimitrijević, „O zagrebačkom gospodarstveniku Vjekoslavu Heinzelu (1871.-1934.)“, *Časopis za suvremenu povijest*, vol. 26, br. 2 (1994) 2, str. 257–276.

10 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 23, 1068, Predspisi 1926.

11 *Večer*, 30. VIII. 1926; *Novosti*, 30. i 31. VIII. 1926; *Jutarnji list*, 30. i 31. VIII. 1926. Naslov gradskog senatora nosili su po rangu najviši gradski činovnici u Zagrebu, koji su predstavljali struku i nisu bili podložni smjenama nakon izbora. Šarić je na toj funkciji ostao sve do sredine tridesetih, kada je umirovljen nakon afere s pronevjerom novca u Tržnom odsjeku zagrebačke gradske općine.

Na predkonferenciju su pozvani predstavnici Beograda, Niša, Ljubljane, Splita, Sarajeva, Maribora, Subotice, Skoplja, Osijeka, Zemuna, Sušaka i Novog Sada. Trebala je biti održana 12. prosinca 1926. u Zagrebu, no iako je sve već bilo spremno, beogradski gradonačelnik Kumanudi u posljednji je čas zatražio odgodu zbog smrti Nikole Pašića. Kao zamjenski datum predlagao je 30. siječanj 1927., „jer na taj dan ne padaju nikakovi sveci ni naši ni Vaši“.¹² Taj je sastanak uspješno okončan, a potom je za 7.-9. svibnja 1927. sazvan prvi kongres gradova Kraljevine SHS.¹³ Čini se da su prije tog sastanka održane i posebne konferencije vojvođanskih gradova, kao i konferencija gradova Kraljevine Srbije.¹⁴ Na zagrebačkom je kongresu prihvaćen pravilnik saveza te izabrana njegova uprava. Od samog početka zagrebački je gradonačelnik vršio dužnost predsjednika Saveza, dok su prvi potpredsjednici bili mariborski načelnik Josip Leskovar, splitski Ivo Tartaglia i bitolski Nikola Marković, po ključu jedan Slovenac, jedan Hrvat i jedan Srbin. U završnoj su se rezoluciji još jednom negativno osvrnuli na prijedlog zakona o gradovima po kojem bi oni potpali pod vlast oblasti ili kotara, tražeći da se izuzmu od oblasnih vlasti. Također su tražili od vlade doradu članaka zakona koji bi regulirali odgovornosti gradskih načelnika i činovnika, te poboljšanja uredbi o policijskoj službi, ako bi se ona u budućnosti u potpunosti izuzela iz lokalnih samoupravnih tijela i podvrgnula državnim vlastima. Uz to, tražene su i porezne olakšice za gradske službenike barem u istom omjeru kako su već omogućene državnim činovnicima.¹⁵ Poseban je problem postojao u Dalmaciji, gdje po starim austrijskim zakonima nisu razlikovane gradske od ostalih općina, pa nije bilo nikakvog pravnog uporišta za razlikovanje gradova i ostalih naselja. I sam je Savez, kako bi parirao vladi, naposljetku pripremio vlastiti prijedlog zakona o upravi i samoupravi gradova, u kojem su htjeli izostaviti sve po gradove nepovoljne odredbe, osobito u pogledu političke i financijske kontrole oblasti nad gradovima.¹⁶ Od osobite pomoći Savezu u odbacivanju neprihvatljivog prijedloga novog zakona bio je Kosta Kumanudi, koji je potkraj 1927. imenovan za ministra prosvjete, pa je kao član vlade mogao

12 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 23, 1068, Predspisi 1926, 1610-Prs-1926; 1069, Kongresi 1927.

13 Kolar-Dimitrijević, „Kako je osnovan...“, 143.

14 *Savremena opština*, br. 1-2 (1927), 798-805.

15 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 23, 1068, Predspisi 1927; 1069, Kongresi 1927. Na kongresu su pored zagrebačkih sudjelovali predstavnici Bakra, Banja Luke, Blata, Bitolja, V. Bečkereka, Bele Crkve, Beograda, Bjelovara, B. Dubice, Brčkog, Broda na Savi, Cetinja, Celja, Dubrovnika, Hvara, Kikinde, Koprivnice, Kotora, Kragujevca, Križevaca, Livna, Ljubljane, Makarske, Maribora, Sremske Mitrovice, Sremskih Karlovaca, Novog Sada, Niša, Omiša, Osijeka, Pančeva, Petrovaradina, Požege, Ptuja, Prilepa, Prištine, Prizrena, Sarajeva, Siska, Smedereva, Sombora, Splita, Sušaka, Šapca, Štipa, Subotice, Šibenika, Travnika, Trebinja, Trogira, Tuzle, Varaždina, Vinkovaca, Virovitice, Vršca, Zemuna, Paga, Karlovca, Vukovara, Sente. Osobito je jako, može se reći čak i nadzastupljeno bilo sudjelovanje hrvatskih i vojvođanskih naselja, kojima bi usvajanje novog zakona o gradovima najviše suzilo autonomiju. Neka od dalmatinskih naselja, primjerice Knin i Korčula, kao svog zastupnika ovlastila su splitskog gradonačelnika Ivu Tartagliju. Sastanku su prisustvovali i predstavnici onih naselja koja kasnije, u vrijeme donošenja *Zakona o gradskim općinama* neće dobiti status gradova, poput Blata ili Paga. Među delegatima je bio i tada još relativno nepoznati Dragiša Cvetković, kao predstavnik niške gradske općine. Članarinu Savezu do sljedećeg je zasjedanja uplatilo 69 gradova.

16 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 23, 1068, Projekat Zakona o upravi i samoupravi gradova.

najučinkovitije intervenirati protiv prijedloga zakona. Drugi važan član vlade u čiju su se zaštitu pouzdavali uglavnom zagrebački predstavnici, bio je i novi ministar za izjednačenje zakona Grga Angjelinović.¹⁷ Na inicijalnom sastanku Saveza gradova su građani, koji vjeruju da njihovo naselje zaslužuje status grada, pozvani da svoje obrazložene zahtjeve za postizanjem tog statusa pošalju Savezu, koji bi ih proslijedio državnim vlastima. Tom su se pozivu u sljedećih godinu dana odazvala uglavnom hrvatska i dalmatinska naselja: Bakar, Koprivnica, Omiš, Starigrad, Trogir, Virovitica, Rab, a naknadno još Bosanska Gradiška, Hvar, Kosovska Mitrovica, Livno i Sinj.¹⁸ Činjenicu da su se i naselja s otprije priznatim statusom grada odazvala na taj poziv može se objasniti strahom izazvanim nedorečenom *Uredbom o podjeli zemlje na oblasti*, u kojoj se samo dio naselja koja su prije nastanka Kraljevine SHS imala status grada izrijeком navodilo kao gradove.¹⁹ Posljednjeg dana zagrebačkog kongresa delegati su u tri skupine obilazili razne zagrebačke gradske ustanove i poduzeća, kako bi dobra rješenja mogli preslikati i u svoje gradove, dok je poseban program pod ravnanjem Berte Heinzl, supruge gradonačelnika Heinzela, osmišljen za zabavu žena gradskih načelnika. Delegati su obišli sajmište, gradske stanove na Kanalu, plinaru, električnu centralu, ekonomiju i Gradsku štedionicu. Dio delegata obišao je i riznicu katedrale, JAZU, muzej i Sveučilišnu knjižnicu. Održavanje kongresa gradova zagrebački su političari okupljeni oko HFSS, koji tada vladaju zagrebačkom gradskom općinom, ali nemaju značajan utjecaj u parlamentu, iskoristili za šire političke kombinacije, jednako kao i demokrati predvođeni beogradskim gradonačelnikom Kumanudijem. U zdravici koju je održao u restoranu na Okrugljaku, nakon okončanja službenog dijela programa, član zagrebačke delegacije i kasniji Heinzelov nasljednik na poziciji gradonačelnika Stjepan Srkulj²⁰ posebno je naglasio da je jedan od zadataka kongresa bilo i „međusobno upoznavanje i kidanje onih predrasuda koje smetaju međusobnom sporazumijevanju“. Istaknuo je i da „Hrvati niti su rušitelji ove države, niti su neprijatelji ove države, niti mrze Srbe; nasuprot da vole braću svoju, da vole ovu državu, ali je žele imati drukčije uređenu“. Iskristio je i divljenje delegata uređenjem zagrebačke gradske uprave, koju je uzeo kao primjer kako je uspješna mogla biti i Hrvatska i Slavonija, da se nije poslije stvaranja zajedničke države „savjesno i patriotski činovništvo reduciralo (...) na devet desetina i to je uzrokom, da su nastale ovakve desolatne prilike“. Beogradski su pak demokrati ustvrdili da je uzrok zaostajanja Srbije za Hrvatskom „turska uprava“, koja je prema riječima podnačelnika Beograda Koste Jovanovića „u Srbiji još i danas i nju treba da oborimo“, aludirajući pritom na radikalsku vlast na državnoj razini.²¹

17 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 23, 1068, Primjedbe Saveza na zakon o upravi i samoupravi gradova 1927-1929.

18 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 24, 1069, Zapisnik konstituirajuće glavne skupštine održane 6. juna 1928. u Zagrebu.

19 *Službene novine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, br. 92, 28. IV. 1922.

20 Stjepan Srkulj (1869.-1951.), vršio je dužnost gradonačelnika Zagreba od 1917. do 1919, i ponovno od 1928. do 1932. Nakon toga je sve do 1934. bio ministar građevine, vidi Denis Detling, „Prilog proučavanju bio- i bibliografije Stjepana Srkulja“, *Osječki zbornik*, vol. 29 (2009), 235-243.

21 *Hrvat*, 10. V. 1927.

Pravilnik Saveza gradova u Kraljevini SHS izglasan na prvom zasjedanju u Zagrebu odobren je od državnih vlasti krajem 1927. godine. Prema pravilniku, svrha je Saveza bila briga o zajedničkim interesima gradova, osobito na polju samouprave. Savez je trebao podupirati njihov zajednički rad i razvitak, unapređivati međusobno poznavanje i usavršavanje gradskih institucija i administracije, posredovati u zajedničkim gospodarskim, financijskim, upravnim i drugim bitnim pitanjima gradova, kao i posredovati u sporovima pojedinih članova Saveza ili članova Saveza i državne uprave. Članovima Saveza mogli su postati bilo gradovi po zakonu, bilo naselja koja „imaju karakter grada“. Glavna skupština trebala se održavati jednom godišnje, dok je tekuće poslove vodio poslovni odbor od 15 članova, uključujući i predsjednika Saveza.²² Ta su pravila prilično odstupala od prijedloga koji je iznio odbor zagrebačkog gradskog zastupstva određen za pripremu kongresa gradova – umjesto odredbe da sjedište bude u Zagrebu, određeno je da će sjedište određivati glavna skupština Saveza (u prvom desetljeću postojanja Saveza to je doista bio Zagreb), nije prihvaćen prijedlog da u statutu bude propisano da prve tri godine zagrebački načelnik mora biti predsjednik Saveza (iako je Heinzl stvarno bio izabran), niti odredba po kojoj bi od 14 članova poslovnog odbora po dvojicu uvijek delegirao Zagreb i Beograd, a jednog Ljubljana, dok bi ostale izabrali delegati ostalih članica Saveza.²³ Pravilnik je dopunjavan sredinom tridesetih, nakon preustroja države na banovine, ali i donošenja jedinstvenog zakona o gradovima. Dopunom pravila dogovorenom na sastanku poslovnog odbora Saveza gradova u Kragujevcu 8. prosinca 1934. i prihvaćenom na godišnjoj skupštini održanoj na Sušaku 9. prosinca 1935. određeno je da po jedno mjesto u poslovnom odboru mora imati neki od gradova iz banovina koje nisu zastupljene u predsjedništvu Saveza gradova. Ostali mandati dijeljeni su na banovine prema broju gradova učlanjenih u Savez, što je s obzirom na veliku zastupljenost hrvatskih i slavonskih gradova jamčilo njihov jak utjecaj. Uz to je prijestolnici Beogradu zajamčeno mjesto u upravnom odboru. Kod neodlučenog ishoda izbora za tijela saveza prednost su uvijek imala sjedišta banovina ispred manjih gradova. U vrijeme kada sjedište Saveza nije bilo u Beogradu, tamo je trebalo otvoriti ekspozituru Saveza koja bi kod centralnih državnih vlasti posredovala u svrhu bržeg i efikasnijeg rješavanja tekućih poslova bilo cijelog Saveza, bilo pojedinih njegovih članica. U članstvo Saveza više nisu mogla stupiti naselja koja po novom zakonu o gradovima nisu i u pravnom smislu smatrana gradovima.²⁴ Istovremeno je statut izmijenjen odredbom da sjedište Saveza gradova može biti samo u jednom od tri najvažnija grada u državi – Beogradu, Zagrebu ili Ljubljani. Dio delegata usprotivio se takvoj odredbi, nazivajući takvo rješenje „trijalizmom“. No, prije svega naporima beogradskih predstavnika Pavla Kara-Radovanovića i Dušana Nikolajevića koji su svoj prijedlog branili argumentom da bi takav zajednički nastup tri velika grada prema državnim vlastima jamčio bolji uspjeh, te uz to dodavali da prijedlog nema nikakvu političku pozadinu i nije uperen

22 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 23, 1068, Pravilnik Saveza gradova u Kraljevini Jugoslaviji.

23 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 23, 1068, Predspisi 1927.

24 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 23, 1068, Pravila Saveza gradova Kraljevine Jugoslavije 1936.

protiv jedinstva države, izmjena statuta je prihvaćena. Beograđanima je sekundirao i ljubljanski predstavnik Eugen Jarc, tvrdeći da to nije „bolesni, separatistički trijalizam“, nego „zdravi trijalizam“, „solidarizam“.²⁵

Prvo redovno godišnje zasjedanje Saveza održano je 1928. godine. U pozdravnom je govoru predsjednik Heinzl (koji je tada i službeno izabran na tu funkciju, čime je prestala privremena uprava) isticao da je cilj Saveza ponajprije „praktično rješavanje zamršenih komunalnih problema“, te pokretanje raznih inicijativa „da naši gradovi što većma usavrše pojedine grane svoje uprave, svoju administraciju, svoje finansijsko gospodarstvo...“. Kada bi ti ciljevi bili ostvareni, i državne bi vlasti s većim uvažavanjem tretirale gradove, shvaćajući „kako su gradovi, kao središta čitavog narodnog kulturnog i ekonomskog života, najjači stupovi države, kako stoga zaslužuju ne samo poseban obzir i poseban položaj, koji im je već samim Ustavom zagarantovan, nego i svu potporu sa strane države u svom razvitku i napredovanju“. U radu kongresa sudjelovali su predstavnici 49 gradova, a još njih 5 je izrazilo suglasnost sa zaključcima iako nisu mogli poslati delegate na zasjedanje. Za razliku od prvog zasjedanja 1927. godine znatno je opao broj sudionika, i to najviše onih iz Dalmacije, Srbije, Crne Gore i BiH. Tom je prilikom izabrano članstvo upravnih tijela Saveza. U Poslovni odbor izabrani su delegati Varaždina, Zemuna, Beograda, Skoplja, Niša, Ljubljane, Sarajeva, Mostara, Cetinja, Pančeva, Novog Sada, Splita, Dubrovnika i Osijeka, u Nadzorni odbor Karlovca, Maribora i Šapca, a u Obranički sud Velikog Bečkereka, Trogira i Bosanskog Novog.²⁶ Ishod tih izbora je bio nepovoljan za Suboticu, koja je bila veća od Novog Sada i Pančeva i plaćala viši iznos članarine u blagajnu Saveza, a ipak nije čak ni predložena u vodeća upravna tijela. U izboru je dobila jednak broj glasova kao i Osijek, koji je na ponovljenom glasanju između ta dva grada ipak odnio pobjedu. Prvobitni prijedlog privremene uprave Saveza bio je Sisak, koji je na glasanju prikupio tek 9 glasova. Stoga je subotički gradonačelnik Dragutin Stipić javno optužio Heinzla ili za nepoznavanje vojvođanskih prilika ili pak tendencioznost spram Subotice.²⁷

Ubrzo po osnivanju Saveza gradova Kraljevine SHS stigao je poziv Međunarodnog saveza gradova u Bruxellesu za sudjelovanje na međunarodnom kongresu gradova u Sevilli. Uz to, i čehoslovački je Savez gradova izrazio želju za suradnjom na osnivanju Saveza slavenskih gradova.²⁸ Na prvoj sjednici inicijative za osnivanje tog društva u rujnu 1928. jugoslavenske je gradove predstavljao ljubljanski gradonačelnik Dinko Puc. Zanimljivo je da su u službenim zapisnicima slovenskim predstavnicima čak i u dokumentima pisanim bilo na hrvatskom, bilo na srpskom jeziku titule navođene u slovenskom izvorniku, pa je tako Puc redovito oslovljavan kao župan, a ne kao grado-

25 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 26, 1071, Zapisnik redovne glavne skupštine Saveza gradova Kraljevine Jugoslavije, održane 8. decembra 1935. godine na Sušaku, 29-32.

26 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 24, 1069, Zapisnik konstituirajuće glavne skupštine održane 6. juna 1928. u Zagrebu.

27 *Politika*, 13. VI. 1928.

28 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 24, 1069, Zapisnik konstituirajuće glavne skupštine održane 6. juna 1928. u Zagrebu.

načelnik. Puc je u ime Saveza gradova Kraljevine Jugoslavije prihvatio inicijativu za pristupanje u Savez slavenskih gradova, poslanu s konferencije u Poznanju i Varšavi u rujnu 1929 na kojoj je jugoslavenske gradove predstavljao ljubljanski gradski vijećnik Ivan Tavčar.²⁹ Tijekom 1930. čak je jedan broj *Savremene opštine* uređen u duhu slavenske uzajamnosti, s pozdravnim govorima i člancima čehoslovačkih, poljskih i bugarskih, pa čak i emigrantskih ruskih političara.³⁰ Nakon toga došlo je do zastoja u zajedničkoj aktivnosti slavenskih gradova, a tek 1932. u Krakovu je održana sjednica Komisije sporazuma gradova Poljske, Čehoslovačke i Jugoslavije, uz izostanak bugarskih predstavnika. Jugoslaviju je zastupao podnačelnik Ljubljane Eugen Jarc. Na toj je sjednici odlučeno komisiju preimenovati u Komitet za organiziranje kongresa gradova slavenskih zemalja, koje se planiralo održavati svakih 2-3 godine u glavnim gradovima država članica, s početkom u Pragu 1934. godine.³¹ To je zbog nemogućnosti poljskih predstavnika kasnije odloženo za početak 1935. godine. Na predkonferenciji koja je održana u Pragu 27-29. lipnja 1934. Jugoslaviju su predstavljali Dobroslav Bogdanović (podpredsjednik beogradske opštine), Slobodan Vidaković (otpravnik poslova Saveza gradova), Eugen Jarc (podnačelnik Ljubljane) i Jaroslav Daneš (načelnik Sremske Mitrovice). Tu je utanačeno da prijedlog statuta i ideološkog programa sastave direktor Saveza čehoslovačkih gradova Jaroslav Šafář i jugoslavenski delegat Vidaković, koji su podijelili posao pa je Šafář sastavljao statut a Vidaković program saveza. Kako bi se koordinirao rad, u Beogradu je 22. listopada 1934. održana izvanredna sjednica članova uže uprave novog saveza, koja je ponovno odgodila plenarnu sjednicu Komiteta za početak sljedeće godine.³² Sredinom tridesetih Savez gradova Kraljevine Jugoslavije se i u europskim razmjerima etablirao kao ugledni član međunarodne zajednice saveza gradova. Iako nije sudjelovao na Međunarodnom kongresu gradova u Berlinu 1936., surađivao je s tim društvom oko drugih, najčešće statističkih poslova, a također i sa Savezom čehoslovačkih gradova i Savezom nizozemskih općina.³³

Savez gradova u vrijeme diktature kralja Aleksandra

Savez gradova nije održao redovitu godišnju sjednicu za 1929. godinu, dijelom zbog čekanja „dok se duhovi smire i strasti stišaju“ nakon atentata na zastupnike HSS-a u

29 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 24, 1069, Zapisnik redovne skupštine Saveza Gradova kraljevine Jugoslavije održane dne 29, 30. i 31. ožujka 1930, 47-48.

30 *Savremena opština*, 3-4 (1930). Prenijete su izjave poljskog premijera, čehoslovačkog i poljskog ministra vanjskih poslova, gradonačelnika Varšave, Praga, Sofije i Lavova, predsjednika poljskog i bugarskog saveza gradova te emigrantskog gradonačelnika Moskve.

31 *Savremena opština*, br. 1-2 (1932), 125.

32 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 26, 1071, Zapisnik redovne glavne skupštine Saveza gradova Kraljevine Jugoslavije, održane dana 9. decembra 1934. godine u Kragujevcu, 24-26.

33 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 27, 1072, 526-SG-1936, Zapisnik redovne godišnje glavne skupštine Saveza gradova Kraljevine Jugoslavije, održane 20. septembra 1936. na Cetinju, 15.

beogradskoj Narodnoj skupštini, a dijelom i zbog odlaska Vjekoslava Heinzela s mjesta zagrebačkog gradonačelnika, a time automatski i s pozicije predsjednika Saveza. U dogovoru s tada već bivšim gradonačelnikom Beograda Kumanudijem tajnik Saveza Dane Šarić pokušao je u prosincu sazvati izvanrednu sjednicu Poslovnog odbora, no na kraju sastanak nije održan zbog nedostatka kvoruma. Niti mjesec dana kasnije, kraljevim su ukazom raspuštene općinske uprave, pa se nije moglo obnoviti rad Saveza sve do sredine godine, do kada su i općinska tijela vlasti uglavnom obnovila djelovanje, najčešće pod vodstvom istih osoba koje su i prije raspuštanja bile na istaknutim položajima. Tako je na čelu zagrebačke gradske općine i u novom režimu ostao Stjepan Srkulj,³⁴ što je značilo da ostaje na čelu Saveza gradova. U tom se razdoblju Savez usmjerio ponajprije na rješavanje problema uprave i financiranja gradova, izbjegavajući političke rasprave kakve su postojale u početku njihova djelovanja. Na treće je zasjedanje Saveza svoja izaslanstva poslalo 59 gradova, ali su među njima mnogi izabrali delegate drugih gradova da ih zastupaju, pa je tako zagrebački gradonačelnik Srkulj osim svoga grada zastupao i interese Livna i Slavonske Požege. Nešto je brojnije bilo sudjelovanje srbijanskih gradova, dijelom i zbog činjenice da se održavao u njima bližem Beogradu. Još se 12 drugih gradova ispričalo za svoj izostanak.³⁵

Približavanje velike ekonomske krize ogleda se i u većem zanimanju za pitanja financijskog poslovanja gradova. Poslovni odbor Saveza zadužio je Franju Bauma da prouči problem i o rezultatima istraživanja izvijesti poslovni odbor na sljedećoj sjednici u Splitu. Ta je studija poslužila kao osnova za debatu o financiranju gradova, čiji su zaključci poslani i ministarstvu financija sa zahtjevom da se što prije donese jedinstveni porezni sustav koji bi regulirao financijska prava i obveze gradova spram države. Osobito je bolno bilo pitanje nametanja novih obveza gradovima u toku budžetske godine, ili neisplaćivanje već odobrenih proračunskih stavki. Uz to, tražilo se i oslobađanje gradskih komunalnih poduzeća od društvenog poreza, kao i revizija *Zakona o nadzoru nad namirnicama za život* s početka 1930, kojim je pravo naplaćivanja kazni za prijestupe protiv tog zakona oduzeto gradskim blagajnama i predano državnoj riznici. Oštro negodovanje delegata izazvalo je i sniženje nameta na alkoholna pića. Udio tih nameta koji je dotad pripadao općinama i gradovima smanjen je s 2 dinara na 50 para, dok su u isto vrijeme državni i oblasni udjeli porasli s 35 para na 1 dinar i s 30 na 50 para. Time je ukupni iznos trošarine umanjen s 2 dinara i 65 para na 2 dinara, što je predstavljalo znatno olakšanje za proizvođače, trgovce, pa i uživatelje alkohola, ali su pritom država i oblasti stekle povećanje prihoda iz te stavke za 286 % i 66 %, dok je gradovima prihod od trošarine smanjen na četvrtinu. U mnogim je gradovima to bila najvažnija

34 HR-DAZG-10, Gradsko poglavarstvo Zagreb, Gradsko zastupstvo, Pregled rada gradskog zastupstva (1926-1938), sjednica Gradskog zastupstva 21. II. 1929.

35 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 24, 1069, Zapisnik redovne skupštine Saveza Gradova kraljevine Jugoslavije održane dne 29, 30. i 31. ožujka 1930. Na ovaj je sastanak Zagreb poslao čak 10 delegata, a Beograd samo tri, predvođena gradonačelnikom Milošem Savčićem. Na toj je skupštini potvrđen Heinzellov nasljednik na mjestu zagrebačkog načelnika Stjepan Srkulj kao novi predsjednik Saveza gradova.

stavka proračunskih prihoda, primjerice u Bakru se od trošarine na alkohol godišnje prikupljalo između 2/5 i 1/3 prihoda, dok se od pristojbi na mesne proizvode prikupljalo deset puta manje iznose. Bakarski su predstavnici na zasjedanju Saveza gradova ustvrdili da „dok se cio kulturni svijet s pravom bori protiv uživanja alkohola, dotle evo naša država kao da ga pomaže! Naš je narod i onako žalibože odan piću, o čemu daju kaznionice, ludnice i čitava legija kriminalnih slučajeva žalosnu sliku, kao posljedicu baš te naše rak-rane. Pak mjesto da se taj porok u našem narodu radikalno liječi, mi ga još pomažemo time, da snizujemo trošarinu na taj ljudski otrov!“. Predstavnici Saveza nisu bili zadovoljni ni liberalnim prijedlozima reforme zakona o zavičajnosti. No, sve te pritužbe vrlo su rijetko pozitivno rješavane, što su i sami delegati na godišnjoj skupštini uočili i podvrgli kritici. Od te je godine Savez počeo sve ambicioznije djelovati – učestale su sjednice Poslovnog odbora, a odobrena je i novčana dotacija beogradskom listu *Savremena opština* čiji je jedan dio postao službenim listom Saveza. Stoga su i troškovi porasli, što je neizbježno vodilo u žustre rasprave oko godišnjih proračuna Saveza gradova.³⁶ Zbog velikog zanimanja mnogih gradskih uprava za financijska pitanja sarajevski je delegat Vito Kajon predložio osnivanje saveza gradskih štedionica. No bilo je i drugih, za to vrijeme vrlo progresivnih ideja – na prijedlog šibenskog predstavnika Marka Ježine Savez gradova odlučio je zatražiti od vlasti zakonsku zaštitu „historičkog karaktera naših gradova i umjetničkih starih zgrada“. Predstavnik Saveza gradova primio je 1. travnja 1930. u audijenciju i sam kralj Aleksandar.³⁷

Između glavnih skupština za 1930. i 1931. godinu poslovni odbor Saveza, kao radno tijelo zaduženo za rješavanje hitnih pitanja održao je tri sjednice – 29. rujna 1930. u Ljubljani, 5-6. studenog 1930. u Beogradu te ponovno u Beogradu 2. ožujka 1931. Na prvoj se sjednici raspravljalo o prijedlogu zakona o najamnom prirezu, te izvještajima o načinima budžetiranja gradova. Gradovi su bili ogorčeni zabranom ubiranja poreza i prireza na zgrade s poreskim olakšicama, kao i na zabranu ubiranja općinskih nameta na zakupnine zgrada. O tome se detaljno raspravljalo i na kasnijoj godišnjoj skupštini. Osobit je problem predstavljala činjenice da je taj zakon uveden 18. svibnja 1930., kada su budžeti gradova već odavno bili prihvaćeni u ministarstvu financija, pa ih se nije više moglo mijenjati, iako je njihova prihodovna strana ukidanjem spomenutih općinskih nameta bila izravno ugrožena.³⁸ Na sastancima poslovnog odbora u Beogradu raspravljano je o financijskim pitanjima, pa su stoga na prvu od tih sjednica bili pozvani i predstavnici ministarstava unutarnjih poslova i financija. Zahtjevi gradova mogu se svesti na dvije točke – molbe da se ne ukidaju slobode gradskih općina oko nametanja lokalnih poreza i prireza, a s druge strane molbe za odterćenjem gradova od uzdrža-

36 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 24, 1069, Zapisnik redovne skupštine Saveza Gradova kraljevine Jugoslavije održane dne 29, 30. i 31. ožujka 1930, 11, 17-30, 36-43, 44-46, 49-53.

37 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 24, 1069, Zapisnik redovne skupštine Saveza Gradova Kraljevine Jugoslavije održane dne 29, 30. i 31. ožujka 1930, 53-54, 137-138.

38 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 24, 1069, Zapisnik glavne godišnje skupštine Saveza gradova održane 20. i 21. juna 1931. u Sarajevu, 11-13.

vanja državnih službi, pri čemu je najteže bilo pitanje policije, na koju su veći gradovi u kojima su postojali državni policijski uredi od uvođenja diktature trošili sve više novca. Uz to, na gradove je prebačen i trošak dijela zdravstvenih ustanova, te plaćanje najamnina za škole na njihovom području. Gradovi su bili osobito zainteresirani da zadrže prihode od nameta na alkoholna pića, takse od zabavnih priredbi, kina i sl., te takse i kazne naplaćivane za prekršaje protiv tržnog reda i drugih uredbi za zaštitu potrošača robe koja se prodavala na gradskim tržnicama. Također su htjeli što veću autonomiju u podjeljivanju koncesija za komunalne poslove, poput vodovoda, opskrbe plinom, električnom strujom, kanalizacije, prijevoza motornim vozilima, uklanjanja smeća itd. Na drugoj beogradskoj sjednici poslovnog odbora govorilo se samo o prijedlogu Saveza gradova za novi jedinstveni zakon o gradovima. Nakon duže rasprave usuglašen je prijedlog u 29 točaka sa svim ključnim zahtjevima Saveza gradova državnoj vladi.³⁹ U raspravi je posebno oštar bio ljubljanski gradonačelnik Dinko Puc, istaknuvši da nije zabrinut oko toga koja će mjesta postati gradovi, već više „koje će mesto ostati gradom. Prema projektu koji je bio izrađen ispušteni su baš poznati slovenački gradovi n.pr. Kranj, Kamnik, Novomesto“. Dodao je da „ne želimo da izgubimo gradove, koji su sada gradovi i koji su dobili ta prava još pre 500-600 godina“.⁴⁰ No, na novi zakon o gradovima čekalo se još tri godine, pa su i ti strahovi privremeno zaboravljeni.

Nakon faze uhadavanja, početkom tridesetih je punom parom proradila savezna ekspozitura u Beogradu, koja je morala skrbiti o brzom rješavanju poslova bilo Saveza gradova, bilo njegovih članica pred državnim vlastima. Njen je glavni predstavnik bio referent za tisak općine Beograd Slobodan Vidaković. Ekspozitura je bila osobito agilna u propagandnom radu, tj. izdavanju saveznog glasila *Savremena opština*, za što je svima uključenima u taj posao odavana usmena pohvala na godišnjim skupštinama.⁴¹ S vremenom je taj ured sve više vremena ulagao u rješavanje poslova članica Saveza pred tijelima centralne državne vlasti. Samo u 1933. godini rješavane su razne predstavke i molbe 21 grada, od reguliranja dugovanja pojedinih gradova Hipotekarnoj banci, odobrenja novih zajmova, oslobođenja od carina, odobrenja godišnjih budžeta i raznih pravilnika, do zastupanja u sudskim sporovima. Gradovi su bili zadovoljni djelovanjem tog ureda, jer su postigli „daleko brže rešavanje svojih poslova i uštedili su mnogo troškova, jer nisu morali da šalju u prestonicu svoje organe zbog lične intervencije“.⁴²

Na godišnjoj skupštini za 1931. godinu potaknuto je pitanje nastavka osnivanja saveza gradskih štedionica. Te su ustanove, posebice u Hrvatskoj, u to vrijeme bile ključni

39 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 24, 1069, Zapisnik glavne godišnje skupštine Saveza gradova održane 20. i 21. juna 1931. u Sarajevu, 14-18, 50-67.

40 *Savremena opština*, br. 3-4 (1931), 268.

41 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 24, 1069, Zapisnik glavne godišnje skupštine Saveza gradova održane 20. i 21. juna 1931. u Sarajevu, 19; sig. 25, 1070, Zapisnik redovne glavne skupštine održane 2. oktobra 1932. u Skoplju, 28-29.

42 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 25, 1070, Zapisnik redovne glavne skupštine Saveza gradova Kraljevine Jugoslavije, održane dana 22. oktobra 1933. godine u Novom Sadu, 28-29.

faktor za uspješan razvoj gradova.⁴³ Iako je sarajevski predstavnik Vito Kajon ponovno tražio hitno osnivanje saveza, ljubljanski predstavnik Jarc savjetovao je oprez, ne želeći ugroziti poslovanje uspješnog Saveza slovenskih štedionica, dok je zagrebački predstavnik Miškulin tražio osiguranje interesa štedionica koje bi ušle u Savez. Naposljetku je osnovan radni odbor, u koji su ušli predstavnici gradskih štedionica Zagreba, Beograda, Novog Sada, Sarajeva i ljubljanskog Saveza jugoslovenskih štedionica, s ciljem izrade projekta Saveza gradskih štedionica.⁴⁴ Savez gradskih štedionica Kraljevine Jugoslavije sastao se za svoju prvu sjednicu 8. prosinca 1931. u Zagrebu.⁴⁵

Na sarajevskom su zasjedanju Saveza rješavani i problemi nastali preustrojem države na banovine i stvaranjem Uprave grada Beograda, koja je objedinila i Pančevo i Zemun. Predstavnici tih gradova u Savezu gradova protestirali su jer su izgubili predstavnike u upravnim tijelima Saveza. Kompromisnim rješenjem uprave povećan je broj predstavnika Uprave grada Beograda na dva. Slične su brige morale i predstavnike Mostara i Sušaka, koji su nastojali zadržati položaje u upravnim tijelima, ili pak osnažiti svoj utjecaj preko obraničkog suda i nadzornog odbora Saveza. I predstavnici Banja Luke prosvjedovali su jer je njihova Vrbaska banovina kao najmanje napućena dobila samo jednog predstavnika u upravnim tijelima Saveza.⁴⁶ Na godišnjoj skupštini Saveza gradova odlučeno je da sjedište i dalje ostane u Zagrebu, a predstavnik Beograda Miloslav Stojadinović istaknuo je da se njegov grad „od vjkada odlikuje altruizmom“, oličenim u tome da „tolerira Savez u jednom drugom mjestu iako bi Beograd mogao da ga dobije za sebe“.⁴⁷ Od te je godine proračun Saveza gradova naglo narastao, na preko pola milijuna dinara godišnje, jer je odlučeno da se troškove slanja delegacija na godišnje skupštine pokriva iz saveznog budžeta, i time olakša dolazak manjim i siromašnijim gradovima koji iz financijskih razloga često nisu slali predstavnike na godišnje skupštine.⁴⁸

Između glavnih skupština 1931. i 1932. godine održane su dvije sjednice poslovnog odbora. Na prvoj, 17. listopada 1931. u Ljubljani glavno je pitanje bila naredba ministarstva financija kojom se od svih gradova u državi tražila štednja u sljedećoj budžetskoj godini i planiranje samo najneophodnijih, minimalnih potreba. Uz to, zahtijevano je smanjenje broja gradskih službenika, kao i izjednačavanje njihovih plaća s nešto manjim plaćama državnih službenika. I osobne i materijalne troškove valjalo je

43 O važnosti gradskih štedionica vidi Mira Kolar, „Gradske štedionice u Hrvatskoj od 1895. do 1941. godine“, *Zbornik Mirjane Gross*, ur. Ivo Goldstein, Nikša Stančić, Mario Strecha, (Zagreb: Zavod za hrvatsku povijest Sveučilišta u Zagrebu, 1999), 285-297.

44 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 24, 1069, Zapisnik glavne godišnje skupštine Saveza gradova održane 20. i 21. juna 1931. u Sarajevu, 49; *Savremena opština*, br. 7-8 (1931), 569-617.

45 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 25, 1070, Zapisnik redovne glavne skupštine održane 2. oktobra 1932. u Skoplju, 25.

46 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 24, 1069, Zapisnik glavne godišnje skupštine Saveza gradova održane 20. i 21. juna 1931. u Sarajevu, 40-45. Na protest predstavnika Sušaka, koji je izgubio mjesto u upravnom odboru reagirao je predstavnik Bjelovara ukazujući na činjenicu da je Sušak „na periferiji“ države.

47 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 24, 1069, Zapisnik glavne godišnje skupštine Saveza gradova održane 20. i 21. juna 1931. u Sarajevu, 37.

48 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 24, 1069, Budžet Saveza gradova Kraljevine Jugoslavije za 1931. godinu.

smanjiti na najmanju mjeru, a na prihodovnoj strani proračuna valjalo je voditi računa o ekonomskoj moći građana i „izbegavati svako nepotrebno i veliko opterećenje“. Iako je u poslovnom odboru bilo samo 16 članova, na tu je sjednicu došlo 46 delegata iz čak 26 gradova, što pokazuje važnost pitanja postavljenog na dnevni red. Delegati su odlučno odbijali zahtjev državnih vlasti, i na nalog ministarstva financija odgovorili su predstavkom u kojoj odbijaju mogućnost daljnje štednje budući da su već ranije odlukama državnih vlasti smanjeni njihovi prihodi, a s druge strane povećane dužnosti prema službama čije je financiranje izuzeto iz državne blagajne i preneseno na lokalnu razinu. Oštro su napali i odredbu o smanjivanju plaća gradskih službenika, pozivajući se osobito na primjer srbijanskih i crnogorskih gradova u kojima službenici još nisu imali uređeno pitanje mirovina, pa su nakon prestanka službe bili prepušteni sami sebi. Jedina mjera vlade koju su predstavnici gradova načelno podržali bilo je planirano smanjenje broja službenika gradskih općina.⁴⁹

Na drugoj sjednici poslovnog odbora u tom mandatu, održanoj 25. lipnja 1932. u Zagrebu, glavno je pitanje bilo nalaženje zamjene za dotadašnjeg predsjednika Saveza Stjepana Srkulja. Kako je istovremeno i potpredsjednik Saveza, beogradski podnačelnik Miloslav Stojadinović također napustio dužnost, privremeno je radom Saveza upravljao ljubljanski gradonačelnik Dinko Puc. Budući da je novog predsjednika mogla izabrati samo čitava skupština Saveza, upravu Savezom do sljedeće godišnje skupštine preuzeo je novi podnačelnik Beograda Dobroslav Bogdanović. Uz to, velika je rasprava vođena i o novom zakonu o gradovima. Pomoć u lobiranju za donošenje tog zakona pružio je i klub narodnih poslanika i senatora Savske banovine. Iako su u tim poslovima predstavnici Saveza imali određenog uspjeha, u mnogim drugim pitanjima, osobito onima financijske naravi, državne vlasti nisu uvažile njihove zahtjeve. U toj je godini vlada odbila zahtjev da polovinu novca prikupljenog provođenjem zakona o suzbijanju skupoće životnih namirnica preda gradovima umjesto da sve preda Državnoj hipotekarnoj banci, kao i zahtjev da se delegatima Saveza koji idu na godišnje skupštine odobri povlastica za jeftinije karte državnim željeznicama i brodovima. Nije odobren ni zahtjev za dozvolom polaganja novca na skrbničke račune u gradskim štedionicama umjesto u Državnoj hipotekarnoj banci, kao ni zahtjev za ubiranjem prireza na državne zgrade s poreznim olakšanjem, a nije odobren ni zahtjev za neograničenom visinom gradskih taksa na ulaznice.⁵⁰

Jedan dan uoči godišnje skupštine Saveza gradova za 1932. godinu, u manastiru Matki sastao se poslovni odbor, koji je rješavao razne manje zahtjeve članstva (prijedlog o zabrani noćnog rada u pekarama, oslobođenje gradskih bolnica od poštanskih taksi, izmjenu zakona o osiguranju putnika u korist gradova koji imaju vlastita autobusna poduzeća, oslobođenja gradskih poduzeća od trošarina na benzin itd.). Kako bi se izbjegli

49 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 25, 1070, Zapisnik redovne glavne skupštine održane 2. oktobra 1932. u Skoplju, 17-19.

50 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 25, 1070, Zapisnik redovne glavne skupštine održane 2. oktobra 1932. u Skoplju, 19-24.

mogući sukobi i nejedinstvo na zasjedanju glavne skupštine, na kojoj su sudjelovali i predstavnici kraljevske vlade, te s ciljem „da sutra na skupu manifestujemo jednodušnost“, na sjednici poslovnog odbora pretresena su i sva pitanja predviđena za dnevni red glavne skupštine. Na toj su se sjednici manifestirali i neočekivani problemi koji su otežavali rad Saveza – naime, ljubljanski je predstavnik Ivan Tavčar dugo govorio o molbi za novčanom potporom listu *Naša samouprava*, no njegov govor za razliku od izlaganja ostalih sudionika nije zabilježen u stenografskim bilješkama uz opasku „govori duže na slovenačkom“, jer ga očito nitko od stenografa nije razumio.⁵¹

Na godišnjoj skupštini održanoj 2. listopada 1932. u Skopju sudjelovale su delegacije 35 gradova, uz punomoći još 27 drugih gradova, kojih je najviše bilo iz BiH, Dalmacije i Hrvatskog primorja.⁵² Čini se da je ekonomska kriza osobito ugrozila navedene krajeve, pa je čak i Split morao „zbog pomanjkanja financijskih sredstava“ otkazati sudjelovanje na skupštini. Iako je tajništvo Saveza gradova više puta inzistiralo da Split kao vrlo važan jugoslavenski grad ipak pošalje delegate, nastojeći ih uvjeriti u potrebu sudjelovanja čak i telefonskim razgovorima, naposljetku je pod izgovorom da „današnje finansijske prilike nameću najrigorozniju štednju u svakom pogledu“ zaključeno da Split kao svog zastupnika na skupštini ovlasti karlovačkog načelnika Steinfla.⁵³ Sisak se isprva ispričao zbog „pomanjkanja potrebitih kredita, koje nam je Ministarstvo financija snizilo upravo na smiješnu svotu“. Naknadno su i oni prihvatili karlovačkog gradonačelnika kao svog opunomoćenika, da bi nekoliko dana kasnije ipak promijenili odluku i poslali kao delegata gradonačelnika Ivu Šuperinu.⁵⁴ Financijskim su se razlozima zbog izostanka ispričavali i Slavonska Požega, Livno i Priština,⁵⁵ ali je vrlo vjerojatno da je i poneki od drugih gradova koji su izostali bio ponukan sličnim razlozima, iako ih nisu javno iznosili. I drugim je gradovima, koji nisu mogli poslati delegate, iz Zagreba savjetovano da kao svog zastupnika ovlaste karlovačkog (gradovi iz nekadašnje Banske Hrvatske i sjeverne Dalmacije), sarajevskog (gradovi iz BiH i južne Dalmacije), ili vukovarskog gradonačelnika (slavonski gradovi). Zagrebački se činovnici zaposleni u Savezu gradova ipak nisu htjeli miješati u izbor gradova iz prijeratne Srbije, Crne Gore i Vojvodine, već je njima prepušteno da sami izaberu

51 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 25, 1070, Zapisnik redovne glavne skupštine održane 2. oktobra 1932. u Skoplju, 29-30; Sjednica Poslovnog odbora dana 1. X. 1932. u Skoplju, Stenografske beleške. Tavčarovo je rukom pisano izlaganje naknadno umetnuto među bilješke.

52 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 25, 1070, Zapisnik redovne glavne skupštine održane 2. oktobra 1932. u Skoplju, 2-3; vidi i *Novosti*, 2, 3. i 4. X. 1932, *Jutarnji list*, 2, 3. i 4. X. 1932, *Politika*, 3. i 4. X. 1932, *Vreme*, 3. i 4. X. 1932. Skupština je trebala biti održana krajem rujna, no budući da su tada skopski hoteli bili popunjeni delegatima kongresa Saveza zemljoradničkih zadruga, Savez gradova odlučio je svoju skupštinu odložiti za tjedan dana, vidi HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 25, 1070, Glavna skupština 1932, 300-SG-1932.

53 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 25, 1070, Glavna skupština 1932, 386-SG-1932.

54 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 25, 1070, Glavna skupština 1932, 359-SG-1932; 427-SG-1932; 445-SG-1932.

55 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 25, 1070, Glavna skupština 1932, 446-SG-1932; 447-SG-1932; 476-SG-1932.

svoje opunomoćenike.⁵⁶ Financijski su problemi neke od gradova nagnali i na zahtjev za istupanje iz članstva. Već su i prije te skupštine Valjevo i Bitola najavili izlazak iz Saveza, zbog „nedostatka budžetskih sredstava“. Kako se Savez htjelo u javnosti prikazati moćnom organizacijom, osobito uoči donošenja novog zakona o gradovima, poslovni je odbor zaključio da se tim gradovima privremeno odgodi plaćanje članarina. Budući da je raniji predsjednik Saveza Srkulj u međuvremenu prešao na poziciju ministra građevina u vladi Voje Marinkovića, za njegovog je nasljednika na čelu Saveza gradova imenovan novi zagrebački gradonačelnik Ivo Krbek.⁵⁷ Na tom se kongresu kao osobito važno pitanje nametnula ekonomska kriza, uslijed koje su prema riječima beogradskog podnačelnika Dobroslava Bogdanovića mnogi osiromašeni seljaci i mještani manjih, ekonomski oslabljenih „palanki“ selili u gradove gdje „na proširenim gradskim periferijama stvaraju privredna radnička predgrađa i čitave kvartove bede i sirotinje“, „sa hiljadama osiromašenih i proletarizovanih porodica“.⁵⁸

U to je vrijeme projekt novog zakona o gradovima već bio u nastanku, dobrim dijelom na temelju ranijeg prijedloga Saveza gradova kojeg je ministar unutrašnjih poslova Žika Lazić objeručke prihvatio.⁵⁹ Uslijed krize i problema s financiranjem gradova u okolnostima kada se država često uplitala u ta pitanja naglašena je i potreba uređenja financijskih problema gradskih općina, a napose razgraničenje ovlasti države, banovina i gradova.⁶⁰ Velika je pažnja posvećena pitanju elektrifikacije i zaštite gradskih općina koje su već posjedovale električne centrale od „stranog i domaćeg privatnog kapitala“ koji je, po riječima delegata gradova, prije donošenja zakona o elektrifikaciji kupnjom koncesija za distribuciju električne energije želio „iskoristiti današnje nesređeno stanje u pitanju elektrifikacije, a na štetu gradskih općina i građana“.⁶¹ Raspravljalo se i o negativnim posljedicama ukidanja ubiranja „najamnog filira“ u prečanskim krajevima, o čemu su osobito ogorčeno raspravljali predstavnici Osijeka i Broda, kao i o pitanju najavljenog obvezatnog osnivanja vatrogasnih četa u svim općinama u državi.⁶² Na

56 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 25, 1070, Glavna skupština 1932, 402-SG-1932.

57 Ivo Krbek (1890.-1966.) bio je pravnik, profesor na zagrebačkom Pravnom fakultetu. Od 1932. do 1934. obnašao je funkciju zagrebačkog gradonačelnika.

58 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 25, 1070, Zapisnik redovne glavne skupštine održane 2. oktobra 1932. u Skoplju, 2-3, 8, 20.

59 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 25, 1070, Zapisnik redovne glavne skupštine održane 2. oktobra 1932. u Skoplju, 11-12. Krbek je u pozdravnom govoru naglasio da bi bilo poželjno osim saveza gradskih općina osnovati i savez seoskih općina, a potom i zajednički savez svih gradskih i seoskih općina u državi.

60 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 25, 1070, Zapisnik redovne glavne skupštine održane 2. oktobra 1932. u Skoplju, 15-16.

61 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 25, 1070, Zapisnik redovne glavne skupštine održane 2. oktobra 1932. u Skoplju, 36-37, 41. Kao negativan primjer grada koji je „prvi upao u klopu“ i dao dugogodišnju koncesiju za opskrbu grada električnom energijom privatnom kapitalu naveden je Zemun. Na toj je godišnjoj skupštini o pitanjima elektrifikacije iscrpan izvještaj podnio domaćin, načelnik Skopja Josif Mihailović.

62 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 25, 1070, Zapisnik redovne glavne skupštine održane 2. oktobra 1932. u Skoplju, 38-40.

kraju je usuglašena rezolucija kojom je prihvaćena predstavka kraljevskoj vladi o novom zakonu o gradovima poslana već ranije od strane Poslovnog odbora Saveza, potom još jednom naglašena potreba hitnog donošenja tog zakona, ali također i zakona o gradskim financijama kojim bi konačno bila uređena pitanja ovlasti i dužnosti gradova i države pri sastavljanju i provođenju budžeta. Za vrijeme dok se takvi zakoni ne donesu, gradovi su tražili ostavljanje svih dotadašnjih gradskih prihoda, koji su odlukama vlade bili redom ukidani – trošarine, najamni i vatrogasni prirezi. Uz to, tražila se i odgoda izvršenja zakona o javnim bolnicama, kojim bi dio tereta njihovog financiranja pao na gradove, te se molilo za oslobođenje od poreza na luksuz u slučajevima kada gradovi nabavljaju opremu ili vozila potrebne za „socijalne, sanitetske, saobraćajne, vatrogasne i ostale javne potrebe“. Podržana je namjera vlasti o donošenju jedinstvenog zakona o vatrogastvu, a zatražene su i izmjene zakona o osiguranju putnika kojim bi gradska autoprijevozna poduzeća ostvarila određene olakšice. Naposljetku je ponovljen zahtjev za donošenje zakona o elektrifikaciji, kako bi se spriječilo presizanje privatnog kapitala u koncesije za elektrifikaciju.⁶³

Između redovnih godišnjih skupština Saveza, na sjednici poslovnog odbora održanoj u Sušaku 29. listopada 1932. raspravljano je o odluci Ministarstva finansija kojom su iz temelja izmijenjene osnove sastavljana gradskih budžeta. Kada je mjesec dana kasnije ministru uručena predstavka nezadovoljnih gradova, pokušao ih je umiriti obećanjem „da će svoj raspis najliberalnije primenjivati, a banske uprave uputiti da ne odbacuju budžete, u kojima ne bude u svemu postupljeno po tom raspisu“. Sljedeća sjednica tog tijela, održana 24. lipnja 1933. u Osijeku bavila se uglavnom budžetom Saveza, smanjivši osobne izdatke za 20 % te ukidanjem subvencije časopisu *Savremena opština* i najavom tiskanja vlastitog glasila.⁶⁴ Međutim, do tiskanja zasebnog glasila Saveza nije došlo ni kasnijih godina, na što su se predstavnici nekih gradova javno pobunili na godišnjoj skupštini održanoj 1936. na Cetinju. Iako je novosadski predstavnik Milorad Rajić, uz podršku mitrovačkog i mostarskog delegata Lazara Rašovića i Edhema Komadine, inzistirao da se ukine subvencija *Savremenoj opštini* i pokrene vlastiti list, prihvaćen je kompromisni prijedlog pokretanja glasila Saveza tek od sljedeće budžetske godine.⁶⁵

Na godišnjoj skupštini za 1933., održanoj 22. listopada u Novom Sadu, sudjelovalo je 40 izaslanstava, a punomoći je poslalo još 20 gradova (među njima i nekoliko značajnijih, osobito iz BiH – Banja Luka, Bihać, Tuzla, Travnik...). Uz to, sudjelovali su i predstavnici Kruševca i Vranja, koji ranije nisu bili članovi Saveza. U pozdravnom je govoru predsjednik Krbeč istaknuo da bi broj sudionika bio veći „da nas ne tište teške

63 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 25, 1070, Glavna skupština 1932, 508-SG-1932.

64 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 25, 1070, Zapisnik redovne glavne skupštine Saveza gradova Kraljevine Jugoslavije, održane dana 22. oktobra 1933. godine u Novom Sadu, 19-20.

65 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 27, 1072, 526-SG-1936, Zapisnik redovne godišnje glavne skupštine Saveza gradova Kraljevine Jugoslavije, održane 20. septembra 1936. na Cetinju, 18-22. Glasovanje je bilo vrlo napeto, budući da je prijedlog uprave prihvaćen a Rajićev odbačen s tankom većinom od 22 naprama 21 glasa.

finansijske nedaće i teški putni troškovi“. Hvalio je kralja Aleksandra, nazivajući ga „velikim Vođom“, kojeg je „srećna zvezda dosudila“ da narod „u vanredno teško doba (...) privede zavidnoj veličini i snazi“.66 Ulagivanje kralju može se tumačiti i kao odraz želje za dobivanje statusa javne ustanove, što je dogovoreno na sjednicama poslovnog odbora. Krbek se u pozdravnom govoru pozabavio i stalnim sporovima države, banovina i gradova oko finansijskih nadležnosti. Govorio je da „svi grabimo iz iste zdele, i nastojimo da što više jedan drugome otmemo“. Tu je položaj gradova bio osobito osjetljiv, jer su konačni pravorijek o pravima gradova da ubiru neki namet uvijek donosile ili banovina ili država, čime su na tim razinama vlasti stjecali značajnu prednost i otežavali položaj gradova. Gradovi su htjeli izboriti da se barem dio prihoda banovina (oko 10 %) koji su ubirale općine i prosljeđivale u banovinsku blagajnu vrati u ime materijalnih i osobnih rashoda prilikom prikupljanja. Krbek se osvrnuo i na staru boljku, nepostojanje zajedničkog zakona o gradovima, ali i na pitanje zavičajnog prava. Po novom zakonu zavičajnost se stjecala nakon 5 godina stanovanja u gradu ako je osoba mogla uzdržavati sebe i obitelj, a nakon 10 godina i bez tog uvjeta. U slučaju nemogućnosti vlastitog uzdržavanja, čak i u slučaju nezaposlenosti, općine su bile dužne preuzeti uzdržavanje svojih zavičajnika. Krbek je isticao da u vrijeme krize ta odredba može imati pogubne posljedice, jer „kad dolazi sirotinja (...) grad dobiva nove terete i novu tešku brigu“, a pored finansijskog tereta to lako može prerasti i u politički problem, „jer ti novi elementi još više pauperizuju grad, jačaju u gradu elemenat koji je uvek spreman na nemire, koji je spreman da ide u ekstremne struje“. Uz to, „ti novi došljaci otimaju suhi hleb sirotinji koja je već u gradu, snižavaju radne nadnice na najnižu cenu, koja je ispod dostojanstva čovekovog“. Krbek se zalagao za poticanje preseljavanja „siromaha“ na selo, koje je po njemu spremnije prihvatiti takve osobe od gradova, a također tražio i davanje gradovima novih vrela prihoda, kad im se već navaljuje ovakav teret. Te su godine aktualni bili i problemi dopune zakona o građevinama, budući da su se u provođenju regulacija mnogi gradovi susreli s problemom tumačenja zakona na način da se privatnim osobama dopušta sve što nije zakonom zabranjeno, a općinama dopušta samo ono što se izričito dopušta u zakonu. Stoga je kod rješavanja bespravnih gradnji mnogim općinama uredovanje bilo znatno otežano. Na kraju se Krbek pozabavio i pitanjem javnih poduzeća. U skladu sa zaključcima prethodne godišnje skupštine i ovog se puta zalagao da elektrifikacija ostane čvrsto u rukama gradova, banovina i države, tj. da se onemogućući privatnom kapitalu stjecanje koncesija u ovako važnom pitanju. Doduše, priznavao je da se mnoga javna poduzeća treba trgnuti iz „birokratizovanja i učmalosti“, i približiti ih u načinu rada privatnim poduzećima, ali to za Krbeka nije bio razlog da se javna tijela u potpunosti maknu iz ekonomskog života, već samo poticaj na

66 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 25, 1070, Zapisnik redovne glavne skupštine Saveza gradova Kraljevine Jugoslavije, održane dana 22. oktobra 1933. godine u Novom Sadu, 1-7. U isto je vrijeme održavana Novosadska smotra, uz izložbe, kulturne manifestacije, ali i simulirani „vazdušni napad na Novi Sad“ i utakmicu jugoslavenskog nogometnog prvaka Jugoslavije iz Beograda protiv mađarskog prvaka Ujpesta.

reforme i racionalizaciju u upravljanju javnim poduzećima. Kao osobito bolna točka u ovom problemu postavljalo se pitanje elektrifikacije, gdje je konkurencija privatnog kapitala javnim ustanovama bila najjača, „u Skoplju i u Zagrebu, i na krajnjem jugu naše države, kao i na severu“. ⁶⁷ U skladu s tim razmišljanjima, skupština je prihvatila i nekoliko rezolucija namijenjenih državnim vlastima. ⁶⁸

Budući da je početkom 1933. uveden u upotrebu novi *Zakon o općinama*, postalo je jasno da će ona mjesta koja su iz tog zakona izuzeta nakon donošenja zakona o gradskim općinama automatski biti smatrana gradovima. Stoga je Savez pozvao sva ta mjesta da stupe u njegovo članstvo. Međutim, odaziv nije bio osobito velik. Samo su Zaječar i Tuzla odmah stupili u članstvo i predvidjeli u budžetima stavke članarine u Savezu gradova. Kruševac i Tetovo ustvrdili su da se „zbog budžetske nemogućnosti“ ne namjeravaju učlaniti. Herceg Novi je odluku o učlanjenju odložio do stupanja na snagu novog zakona o gradovima, a Čakovec do faktičnog proglašenja gradom. I Ruma je najavila rješenje tog pitanja u sljedećoj godini, dok je Pirot donio odluku „da neće da bude gradska opština“. Vranje, Jagodina, Kruševac, Kumanovo, Peć, Prizren čak nisu ni odgovorili na poziv Saveza gradova, pa im je on ponovljen. ⁶⁹ I sljedeće godine, nakon donošenja *Zakona o gradskim općinama* kojim je taksativno navedeno 13 novih gradova, ⁷⁰ uspjeh u njihovom privlačenju u članstvo je bio polovičan: četiri takva grada izrazila su želju da upisninu počnu plaćati od sljedeće godine, tri su se ispričala iz financijskih razloga, dva zbog previsoke upisnine i članarine, jedan grad „načelno otklanja stupanje u članstvo, jer da je Savez nepotreban“, a tri grada ponovno nisu odgovorila. Istovremeno je 13 naselja izgubilo status grada. Među njima 10 članova Saveza je i formalno zatražilo istupanje iz članstva, dok preostala tri nisu zatražili ispis iz članstva, iako dva od njih ionako već i ranijih godina nisu redovito plaćali članarinu. ⁷¹ Iako je

67 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 25, 1070, Zapisnik redovne glavne skupštine Saveza gradova Kraljevine Jugoslavije, održane dana 22. oktobra 1933. godine u Novom Sadu, 9-18, 51-52.

68 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 25, 1070, Glavna skupština SG u Novom Sadu - rezolucija, 714-1933; *Novosti*, 25. X. 1933.

69 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 25, 1070, Zapisnik redovne glavne skupštine Saveza gradova Kraljevine Jugoslavije, održane dana 22. oktobra 1933. godine u Novom Sadu, 27.

70 *Zakon o gradskim općinama*, u: *Službene novine Kraljevine Jugoslavije*, br. 169, 25. VII. 1934. U § 2 tog zakona kao naselja na koja se odnosi navedeni su Bakar, Banja Luka, Bela Crkva, Beograd, Bihać, Bitolj, Bjelovar, Celje, Cetinje, Čačak, Čakovec, Dubrovnik, Herceg-Novi, Hvar, Jagodina, Karlovac, Koprivnica, Kotor, Kragujevac, Križevci, Kruševac, Kumanovo, Leskovac, Livno, Ljubljana, Maribor, Mostar, Niš, Nova Gradiška, Novi Sad, Osijek, Pančevo, Peć, Petrinja, Pirot, Podgorica, Požarevac, Priština, Prizren, Ptuj, Ruma, Sarajevo, Senj, Senta, Sisak, Skoplje, Slavonska Požega, Slavonski Brod, Smederevo, Sombor, Split, Sremska Mitrovica, Sremski Karlovci, Stara Kanjiža, Stari Grad na Hvaru, Subotica, Sušak, Šabac, Šibenik, Tetovo, Travnik, Tuzla, Užice, Valjevo, Varaždin, Velika Kikinda, Veliki Bečkerek, Vinkovci, Virovitica, Vranje, Vršac, Vukovar, Zagreb i Zaječar.

71 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 26, 1071, Zapisnik redovne glavne skupštine Saveza gradova Kraljevine Jugoslavije, održane dana 9. decembra 1934. godine u Kragujevcu, 22. Iz članstva Saveza istupili su Brčko i Pag već na sjednici poslovnog odbora u lipnju, te Trogir, Kostajnica, Nikšić, Novi Pazar, Kosovska Mitrovica, Bosanski Novi, Bosanska Gradiška, Bosanska Dubica uoči godišnje skupštine u prosincu 1934. Od novih gradova, Peć je odmah stupio u članstvo, Kruševac, Pirot i Čakovec su to

na sjednici poslovnog odbora dan uoči godišnje sjednice u Kragujevcu povedena žustra rasprava o tome smije li se u članstvo primati i ona naselja koja po zakonu o gradovima nemaju status grada, na kraju je prevladala struja koja je tražila striktnu provedbu zakona o gradovima. Najoštrije se ulasku naselja koja nisu gradovi protivio predsjednik novosadske gradske općine Branislav Borota, pravdajući svoj stav opasnošću da velika sela, kakvih je bilo u Vojvodini, ulaskom u članstvo stvore opoziciju unutar samog saveza koja bi opstruirala njihove napore, osobito u financijskim pitanjima poput uvođenja i reguliranja trošarina na uvoz robe u gradove.⁷² Uslijed posljedica ekonomske krize, dio gradova i dalje je nastojao istupiti iz članstva Saveza i tako smanjiti troškove. Dok se Brčkom i Pagu to toleriralo nakon što je prihvaćanjem zakona o općinama postalo jasno da se oni ubuduće, nakon donošenja novog zakona o gradovima više neće moći nadati postizanju statusa grada, ostalim nezadovoljnicima takvi pokušaji nisu uspjivali. Bitolj, Valjevo, Vukovar i Sušak nagovoreni su da promijene odluku, a sličan se uspjeh očekivao i u slučaju Šapca.⁷³ Iako su neki gradovi već više godina dugovali članarinu Savezu, teška financijska situacija spriječila je upravu Saveza u provođenju oštrijih mjera protiv prekršitelja „u nadi da će zaostaci biti u boljim prilikama naknadno podmireni“.⁷⁴ Težak financijski položaj ogleđao se i u smanjenju naknade službenim stenografima Narodne skupštine, angažiranim za potporu godišnjoj skupštini Saveza gradova u Novom Sadu. Umjesto dogovorenih 3.000 dinara, isplaćeno im je samo 2.500.⁷⁵ Uslijed teških financijskih prilika, i sam je Savez smanjio svoj budžet. Već za 1933. smanjen je s prijašnjih 400.000 na otprilike 300.000 dinara, a već sljedeće godine za dodatnih 50.000 dinara.⁷⁶ I kasnijih se godina budžet Saveza kretao između 200 i 250 tisuća dinara.⁷⁷

Uoči izglasavanja novog *Zakona o gradskim općinama* u Narodnoj skupštini, Savez gradova razvio je živu aktivnost u poslovnom odboru, nastojeći u zadnji čas ishoditi što povoljnije odredbe. Iako na sjednici poslovnog odbora u Beogradu 1. lipnja 1934.

najavili za sljedeću budžetsku godinu, a Zaječar, Prizren, Ruma, Tetovo i Čačak su se opravdali lošim financijskim stanjem. Jagodinski predstavnici ustvrdili su da savez nije potreban (iako su u sljedećih godinu dana promijenili mišljenje i stupili u članstvo), a Vranje, Kumanovo i Herceg-Novi nisu na vrijeme odgovorili. Do sljedeće godine u članstvo su stupili Jagodina, Peć, Pirot, Tetovo i Čakovec. Vranje i Zaječar i dalje nisu odgovarali na pozive, a ostali gradovi nisu imali riješeno pitanje financiranja članarine, vidi Zapisnik skupštine 8. XII. 1935. na Sušaku, 22-23.

- 72 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 26, 1071, Sjednica Poslovnog odbora dana 8. XII. 1934. u Kragujevcu.
 73 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 25, 1070, Zapisnik redovne glavne skupštine Saveza gradova Kraljevine Jugoslavije, održane dana 22. oktobra 1933. godine u Novom Sadu, 30.
 74 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 25, 1070, Zapisnik redovne glavne skupštine Saveza gradova Kraljevine Jugoslavije, održane dana 22. oktobra 1933. godine u Novom Sadu, 30. Te je godine uredno članarinu reguliralo 49 članica Saveza gradova, 11 gradova dugovalo je članarinu za tu godinu, 2 za dvije godine, a 11 gradova za tri ili više godina.
 75 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 25, 1070, 757-1933.
 76 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 25, 1070, Zapisnik redovne glavne skupštine Saveza gradova Kraljevine Jugoslavije, održane dana 22. oktobra 1933. godine u Novom Sadu, 35-37.
 77 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 27, 1072, 526-SG-1936, Zapisnik redovne godišnje glavne skupštine Saveza gradova Kraljevine Jugoslavije, održane 20. septembra 1936. na Cetinju, 22.

još nisu dobili na uvid prijedlog zakona, već su saznali samo glavne principe kojima se vodila vlada u sastavljanju prijedloga zakona, sastavljeno je nekoliko rezolucija u kojima su ponovljeni zahtjevi Saveza. Rezolucije su poslone svim ministarstvima i narodnim zastupnicima. Već dva tjedna kasnije, kada je postao poznat i konačni tekst prijedloga novog zakona poslovni se odbor sastao i dva dana raspravljao o konkretnim primjedbama. I te su primjedbe dostavljene parlamentarnim zastupnicima i ministru unutrašnjih poslova, no čini se da te opaske u najvećoj mjeri nisu uvažene, budući da se sekretar Saveza gradova, Dane Šarić, na godišnjoj skupštini opravdavao da se Savezu ne može predbacivati da je „bilo što propustio što je bilo u njegovoj moći da bi novi Zakon u celosti odgovorio težnjama i željama jugoslavenskih gradova“, tražeći uzroke neuspjeha „drugdje, a napose u opštim prilikama današnjeg vremena“. Čini se da su glavne zamjerke novom zakonu bile usmjerene na kritiku velike ovisnosti gradova o centralnim državnim vlastima u odredbama financijskog poslovanja, kao i bojazni da bi se materijalna prava gradskih službenika mogla izjednačiti sa slabije plaćenim državnim službenicima, i pored tvrdnji da je „gradska služba zbog velike komplikovanosti čitavog kulturnog, privrednog i socijalnog života gradskog stanovništva mnogo teža i da se za nju traži mnogo veće opšte znanje i veća stručna sprema“. Gradovi su se čak žalili da tada važeća uredba o smanjenju plaća i drugih primanja gradskih službenika „teško, a u nekim slučajevima i katastrofalno“ pogađa njihove službenike, i izaziva „velike poremećaje u njihovim porodičnim odnosima“, pa su stoga tražili da se ta uredba ukine. Ipak, s obzirom da je novi zakon nakon više od 15 godina života u zajedničkoj državi konačno pred sve gradove postavio jednaka prava i obveze, smatralo ga se pozitivnim korakom, koji je ponegdje donio liberalizaciju, a ponegdje restrikcije u položaju gradova, ali je općenito za gradove značio napredak. Savez gradova je neposredno nakon prihvaćanja novog zakona svim svojim članovima dostavio opširna tumačenja nekih osobito važnih članaka, tražeći istovremeno i od vlade tumačenje nekih spornih odredbi koje se moglo tumačiti na razne načine. Savez gradova nastavio je i nakon prihvaćanja novog zakona o gradovima lobirati i za donošenje novog zakona o financijama samoupravnih tijela, koji bi uz liberalnije tumačenje postojećih pravnih propisa dodatno olakšao položaj gradova.⁷⁸

Iako je održavanje godišnje skupštine za 1934. godinu prvobitno bilo predviđeno na Cetinju ili u Kragujevcu, uoči glavne skupštine za 1933. usuglašen je prijedlog poslovnog odbora da to ipak bude u Beogradu. No, samo dan kasnije na glavnoj je skupštini predstavnik Sušaka, Đuro Ružić, istupio sa suprotnim prijedlogom, nudeći svoj grad za domaćina godišnje skupštine Saveza gradova u 1934. godini. Njegova ponuda održavanja kongresa u putničkom parobrodu, kojim bi obišli „sva kupališta koja se tamo nalaze“ i na taj način propagirali turizam na gornjem Jadranu, pokazujući „kako se najnovija grana naše privrede u roku od 10-12 godina razvila“, osobito „20 kupališnih

78 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 26, 1071, Zapisnik redovne glavne skupštine Saveza gradova Kraljevine Jugoslavije, održane dana 9. decembra 1934. godine u Kragujevcu, 15-17, 38-40; *Savremena opština*, br. 5-6 (1934), 208-237.

mjesta, koja su prije rata bila većinom ribarska mjesta“, a već početkom tridesetih prerasla u „kupališta koja posjećuje internacionalna publika“. Budući da je začinio svoj govor pozivanjem na kralja Aleksandra i njegovu izjavu „čuvajmo naše more“, naposljetku je odbačen samo dan ranije usuglašen stav o Beogradu kao domaćinu sljedeće godišnje skupštine, a prihvaćen Ružičev prijedlog.⁷⁹ Međutim, kongres jugoslavenskih gradova je 1934. ipak održan u Kragujevcu, dijelom zbog prevelikih troškova predviđenog sastanka na plovilu, dijelom zbog odgode godišnje skupštine do prosinca jer se očekivalo da će nakon stupanja na snagu novog zakona o gradovima dotad već biti izvršeni izbori novih gradskih predstavničkih tijela po novom zakonu. Stoga se željelo izbjeći ponavljanje izbora za predstavnike u tijelima Saveza gradova.⁸⁰ Uz to, čini se da je važnu ulogu u izboru Kragujevca imala i blizina Oplenca, na kojem je tada već pokopan kralj Aleksandar ubijen u atentatu u Marseilleu. Kao dio programa godišnje skupštine bilo je predviđeno i poklonstvo predstavnika jugoslavenskih gradova na grobu kralja Aleksandra uz polaganje vijenca, koje je trebalo biti „velika nacionalna manifestacija jugoslavenskih gradova, koji će pred očima celog sveta pokazati da će uvek verno čuvati i slediti uzvišenu ideju nacionalnog i državnog jedinstva Kraljevine Jugoslavije“, u skladu s parolom „čuvajte Jugoslaviju“.⁸¹

Na toj je godišnjoj skupštini sudjelovalo 58 gradova članova saveza, ali i predstavnici šest naselja koja su po novom zakonu dobila status grada, ali još nisu ušla u punopravno članstvo Saveza gradova. Zasjedanjem je predsjedavao novi predsjednik Saveza Rudolf Erber,⁸² koji je nakon ostavke Ive Krbeke i stupanja na dužnost zagrebačkog gradonačelnika automatski prihvaćen za novog predsjednika udruge. Te je godine Savez gradova pokušao, na prijedlog predstavnika Užica, ishoditi promjenu načela oporezivanja velikih poduzeća s prodavaonicama u raznim dijelovima države. Tu je kao najteži primjer ponuđena vukovarska tvornica Bata, koja je unatoč 127 trgovina u raznim dijelovima države oporezivana samo u sjedištu tvrtke, uz sumnju gradova da se pritom porez razrezuje prenisko. Malim obrtnicima, koji su plaćali velike poreze i prireze, velika kompanija poput Bate ili Singera predstavljala je na taj način neoljalnu konkurenciju. Stoga se od Saveza gradova tražilo da inzistira kod državnih vlasti na uvođenju oporezivanja ne samo u sjedištu tvrtke, već u svim poreznim okruzima u kojima neka kompanija posluje.⁸³ Iako su centralne vlasti dugo odolijevale iskušenju da

79 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 25, 1070, Zapisnik redovne glavne skupštine Saveza gradova Kraljevine Jugoslavije, održane dana 22. oktobra 1933. godine u Novom Sadu, 38-39.

80 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 26, 1071, Zapisnik redovne glavne skupštine Saveza gradova Kraljevine Jugoslavije, održane dana 9. decembra 1934. godine u Kragujevcu, 18-19.

81 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 26, 1071, Zapisnik redovne glavne skupštine Saveza gradova Kraljevine Jugoslavije, održane dana 9. decembra 1934. godine u Kragujevcu, 6-7, 29. Previđeno je da se na grob položi srebrni vijenac s imenima svih gradova članova Saveza.

82 Rudolf Erber (1881.-1944.) bio je ravnatelj zagrebačke Gradske štedionice od njenog osnutka 1913. do 1941. godine. Od 1934. do 1936. bio je i zagrebački gradonačelnik.

83 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 26, 1071, Zapisnik redovne glavne skupštine Saveza gradova Kraljevine Jugoslavije, održane dana 9. decembra 1934. godine u Kragujevcu, 1-5, 35-36.

Savezu gradova predaju u nadležnost pitanja iz svog djelokruga, s vremenom se Savez svojim aktivnostima postavio u položaj da ga se uvažava u nekim, posebno stručnim pitanjima. Primjerice, tijekom 1934. upravo je Savez bio od strane Ministarstva građevina pozvan da izradi stručno mišljenje o problemu normiranja cijevi i drugih dijelova potrebnih za gradnju kanalizacijske, vodovodne i plinske mreže. Iste je godine i Vatrogasni savez, koji je pripremao prijedlog zakona o požarnoj policiji, prije upućivanja u proceduru zatražio i dobio primjedbe Saveza gradova.⁸⁴ Dvije godine kasnije u tu je udругu kao službeni predstavnik Saveza gradova ušao zagrebački gradski vijećnik i vatrogasni stručnjak Ignjat Fišer.⁸⁵ Kasnije je Savez gradova postao i jednim od vodećih članova Jugoslavenske unije za zaštitu dece, budući da je država namjeravala u suradnji s gradovima započeti s otvaranjem gradskih centara za zaštitu djece.⁸⁶

Savez gradova u drugoj polovini tridesetih

Iako je godišnja skupština sljedeće godine trebala biti održana na Cetinju, naposljetku se od toga odustalo i skupština je održana na Sušaku. Iako je početni plan uključivao sjednicu na brodu „Jugoslavija“ sušačke Jadranske plovidbe, naposljetku je sjednica zbog premalog broja sudionika ipak održana u gradskom domu na Sušaku. Bila su zastupljena 54 grada (od 66 članova), od toga čak 26 gradova zastupljenih preko delegata drugih gradova. Na toj su se sjednici članovi Saveza žalili da je uzrok slabog rada u protekloj godini bila dijelom financijska kriza, a dijelom nepotpuno provođenje odredbi zakona o gradovima – naime, još uvijek nisu izvršeni izbori za nova gradska vijeća, iako je postojala nada da će se „u najskorije vrijeme opet preći na legalna gradska predstavništva“. Neaktivnost Saveza se ogledala i u nesazivanju sjednica poslovnog odbora, izuzev tradicionalne sjednice održane uoči same glavne godišnje skupštine.⁸⁷ Na sušačkoj skupštini velika je pažnja posvećena sastavljanju primjedbi na novi *Zakon o gradskim općinama*. Kao najteži problem isticao se članak o automatskom stjecanju zavičajnosti. Tražilo se ili potpuno ukidanje tog članka, ili pak produženje potrebnog roka življenja u gradu na 10 godina prije automatskog stjecanja zavičajnosti. Tražilo se i tajno glasovanje pri izborima za gradske zastupnike, „da svaki birač može slobodno i bez straha dati svoj glas“. Uz to, zahtijevano je i uvođenje ženskog prava glasa, budući da „naš Ustav ne isključuje biračko pravo žena“, nego ga „u članu 55. prepušta zakonskom rešenju“. Smatralo se da bi bilo najbolje žensko biračko pravo okušati „najprije u

84 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 26, 1071, Zapisnik redovne glavne skupštine Saveza gradova Kraljevine Jugoslavije, održane dana 9. decembra 1934. godine u Kragujevcu, 20-21.

85 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 27, 1072, 526-SG-1936, Zapisnik redovne godišnje glavne skupštine Saveza gradova Kraljevine Jugoslavije, održane 20. septembra 1936. na Cetinju, 13.

86 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 26, 1071, Zapisnik redovne glavne skupštine Saveza gradova Kraljevine Jugoslavije, održane 8. decembra 1935. godine na Sušaku, 19.

87 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 26, 1071, Zapisnik redovne glavne skupštine Saveza gradova Kraljevine Jugoslavije, održane 8. decembra 1935. godine na Sušaku, 1-4, 8, 15.

gradovima, zbog njihovog višeg kulturnog nivoa“. Predviđalo se da pravo glasa dobiju sve žene koje zadovoljavaju odredbama zakona o biračkim spiskovima, i uvedu se u zasebni spisak po uzoru na spisak muških birača. Također se namjeravalo nametnuti Savez gradova kao obveznu organizaciju, koja bi predstavljala „vrhovni komunalni forum i konsultativni organ državne legistative i državne uprave po svim komunalnim pitanjima“.⁸⁸ Uz to, i te se godine zahtijevalo ukidanje odredbi o smanjenju plaća gradskih zaposlenika, jer se time „dovodi u pitanje zdravu egzistenciju službeničkih porodica, te stvara tešku psihozu kod gradskih službenika i time onemogućava njihov dalji puni elan u vršenju teških i komplikovanih komunalnih dužnosti“.⁸⁹ No, kao i gotovo svake godine, većina zahtjeva Saveza gradova upućenih državnim vlastima ostala je neriješena do sljedeće godišnje skupštine. Iako nakon godišnje skupštine nije bilo veće aktivnosti Saveza, nakon objave vladina prijedloga novog zakona o financiranju gradova gradovi su poslali svoje financijske stručnjake na posebnu sjednicu u Zagrebu, 7. rujna 1936., gdje su se dogovarali o zajedničkom stavu prema predloženom zakonu. U vezi s financijskim pitanjima, održana je i konferencija predstavnika gradova i Gospodarske sloge, na kojoj se raspravljalo o zahtjevu za ukidanje ili smanjivanje sajamskih i tržnih taksi na seljačke proizvode. U samom vrhu Saveza postojala je sklonost da se „izađe u susret seljačkim producentima, koji su teško pogođeni privrednom krizom“, no većina gradova ipak je tražila da se takve promjene ne usvajaju u toku budžetske godine, što bi narušilo njihovo planirano financijsko poslovanje, nego tek od sljedeće godine.⁹⁰ Čini se da su kompromis zastupali uglavnom hrvatski gradovi, s područja na kojima je djelovala Gospodarska sloga, koji nisu mogli ignorirati aktivnosti predstavnika seljačke stranke. Primjerice, karlovačka predstavka Savezu gradova iz 1936. govori da se seljacima, kao „staležu najteže pogođenom gospodarskom i privrednom krizom“, valja izaći u susret i time izbjeći „neželjenim trzavicama i sporovima sa seljačkim gospodarskim organizacijama“.⁹¹

Budući da je 1935. godišnja skupština Saveza gradova održana u Sušaku umjesto prvobitno predviđenog Cetinja, namjeravalo se Cetinju dati čast domaćina sljedeće godišnje skupštine. No, u ljeto 1936. i dubrovački su predstavnici poželjeli ugostiti barem dio godišnje skupštine, namjeravajući nakon otvorenja zasjedanja i banketa u Cetinju nastavak sastanka upriličiti u svom gradu, kamo bi delegati bili dopremljeni autobusima. Iako su Dubrovčani pokušavali nagovoriti i cetinjske predstavnike, i zagrebačku centralu Saveza gradova, Crnogorci su šutnjom o tom prijedlogu jasno dali do znanja Dubrovčanima što misle o njihovim namjerama.⁹² Budući da je većina delegata u Ce-

88 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 26, 1071, Predlog za izmene i dopune nekih odredaba Zakona o gradskim opštinama, 809-SG-1935, 1-2, 14-15.

89 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 26, 1071, Zapisnik redovne glavne skupštine Saveza gradova Kraljevine Jugoslavije, održane 8. decembra 1935. godine na Sušaku, 50.

90 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 27, 1072, 526-SG-1936, Zapisnik redovne godišnje glavne skupštine Saveza gradova Kraljevine Jugoslavije, održane 20. septembra 1936. na Cetinju, 9-13.

91 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 27, 1072, 464-SG-1936.

92 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 27, 1072, 204-SG-1936, 352-SG-1936.

tinje dolazila brodom preko Dubrovnika, naposljetku je nađeno solomonsko rješenje po kojem je u Dubrovniku uoči glavne godišnje skupštine održana sjednica upravnog i nadzornog odbora Saveza gradova.⁹³ Prometna je nepovezanost Cetinja rezultirala i posebnim apelom skupštine Saveza gradova nadležnom ministru Mehmedu Spahi da se pobrine oko boljeg željezničkog povezivanja Cetinja s ostatkom zemlje.⁹⁴ Skupštinom je te godine predsjedavao Teodor Kaufman, zamjenik zagrebačkog gradonačelnika Rudolfa Erbera, koji je još od ljeta iste godine bio spriječen u obavljanju svojih dužnosti.⁹⁵ Na skupštini je osobno ili preko opunomoćenika sudjelovao 51 grad, a najbrojnija je bila beogradska delegacija s čak 11 delegata.⁹⁶ U međuvremenu je došlo i do promjene glavnog tajnika, budući da je Dane Šarić umirovljen zbog odgovornosti za financijske malverzacije u zagrebačkom gradskom poglavarstvu, a zamijenio ga je zagrebački gradski senator Emin Bogdanović. Čini se da je sve jače djelovanje beogradskih predstavnika i sve slabiji postav zagrebačke delegacije mogao utjecati na sve izraženiju težnju premještanju centra djelovanja Saveza iz Zagreba u Beograd. Na postupno jačanje utjecaja beogradskih predstavnika jako je utjecala i velika aktivnost voditelja beogradske ekspoziture Saveza gradova Slobodana Vidakovića, koji je tijekom 1935/1936. izvršio mnoge poslove iz djelokruga rada Saveza gradova. Osobito se istaknuo sastavljanjem raznih anketa po narudžbi državnih ministarstava, primjerice o mortalitetu gradske djece od tuberkuloze, o životnom standardu gradskih stanovnika i visinama njihovih prosječnih zarada, o neuposlenosti u gradovima i radu gradova na njenom suzbijanju, itd.⁹⁷

U pozdravnom govoru Kaufman je istaknuo najhitniji problem Saveza – upotpunjavanje postojećeg *Zakona o gradovima* novim zakonskim propisima o financiranju gradskih općina, budući da su gradovi u to vrijeme uvelike bili prepušteni arbitrarnom odlučivanju viših, banovinskih i državnih vlasti u sporovima oko gradskih budžeta ili raznih nameta iz kojih su se punili gradski proračuni. Također je istaknuo želju jugoslavenskog građanstva „da gradske uprave preuzmu ljudi kojima će ono dati svoje povjerenje izborom“. U toj ih je nadi, doduše lažnoj, ohrabrivao i program tadašnje vlade Milana Stojadinovića, kojem su osobitu lojalnost izrazili beogradski delegati preko svog vođe delegacije Dušana Nikolajevića. On je isticao da će „svaki nacionalno i kulturno

93 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 27, 1072, 423-SG-1936.

94 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 27, 1072, 526-SG-1936, Zapisnik redovne godišnje glavne skupštine Saveza gradova Kraljevine Jugoslavije, održane 20. septembra 1936. na Cetinju, 29-30.

95 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 27, 1072, 398-SG-1936, Izveštaj Saveza gradova za redovnu glavnu skupštinu sazvanu za 20. septembra 1936. godine na Cetinju, 4.

96 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 27, 1072, 526-SG-1936, Zapisnik redovne godišnje glavne skupštine Saveza gradova Kraljevine Jugoslavije, održane 20. septembra 1936. na Cetinju, 1-3. Opunomoćenike su ovlastili Bakar, Bela Crkva, Bitolj, Velika Kikinda, Vinkovci, Virovitica, Zaječar, Leskovac, Nova Gradiška, Ptuj, Senta, Senj, Slavonska Požega, Sremski Karlovci, Subotica, Sušak, Travnik, Tuzla, Čakovec, Šibenik, Karlovac i Križevci, tj. preko 40 % sudionika skupa nisu tamo bili zastupljeni po svojim, već po opunomoćenim predstavnicima drugih gradova!

97 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 27, 1072, 526-SG-1936, Zapisnik redovne godišnje glavne skupštine Saveza gradova Kraljevine Jugoslavije, održane 20. septembra 1936. na Cetinju, 16-17. Dio tih podataka povremeno je objavljivao u časopisu *Savremena opština*.

razvijeni jugoslovenski grad“ dati podršku „politici vlade g. dr. Milana Stojadinovića: ova sprovodi načela, koja su u prošlosti osvajala maloj Srbiji rang jugoslovenskog Pijemonta“. I u kasnijoj se raspravi ponavljalo pohvale Stojadinovićevoj vladi, primjerice u govoru nižskog delegata Koste Petrovića koji nije propustio istaknuti „požrtvovanje današnje Kr. vlade“, koja je izdašno potpomagala razne javne radove u čitavom nizu jugoslovenskih gradova i time „na delu vidno nastojala da dade novih izgleda i privlačnosti našim gradovima“.⁹⁸ Takav je komentar posve atipičan i predstavlja vidno odstupanje od ranije prakse, kada se sličnim epitetima častilo isključivo kralja Aleksandra. Završna rezolucija te godišnje skupštine odražava dojam finansijskih pitanja kao glavnog problema koji je najviše brinuo predstavnike gradova u Jugoslaviji. Početnih se devet točaka rezolucije, kao i neke od kasnijih, bave uglavnom finansijskim pitanjima. Tražilo se donošenje zakona o financiranju samoupravnih tijela, kao i pravedno razgraničenje u finansijskim „interesnim sferama države, banovina i opština“. Uz to, tražilo se i dozvolu za uvođenje već postojećih dažbina iz nekih gradova u onim gradovima koji ih još ne prakticiraju, potom brže izvršavanje državnih obveza po stavkama koje se dijelom plaćaju iz gradskih blagajni (troškovi policije, bolničkog liječenja državnih službenika itd.), ili pak njihovo potpuno ukidanje, itd. Traženo je i ukidanje odredbi o uklanjanju branika i brklji na gradskim mitnicama i trošarinskim stanicama, budući da su takve zapreke olakšavale gradovima naplatu nameta uvoznicima robe koja se prodavala na gradskom području.

Savez gradova je također podupro i zahtjev beogradske gradske općine da se čitav banovinski prirez prikupljen na teritoriju Beograda ostavi samoj općini, budući da je potrebno „unapređenje grada i pomaganje sanitarno-socijalnih ustanova“ otežano time što su „Beogradu nametnuti umnogome veliki tereti prestonice“.⁹⁹ Na prijedlog Ljubljane, u završnu je rezoluciju skupštine Saveza za 1936. godinu ušao i zahtjev za uvođenjem raznih mjera za „ublaženje bezposlenosti i uklanjanje prosjačenja“: uvođenje radnih jedinica za nezaposlene, ukidanje novčane pomoći nezaposlenima (osim pomoći za djecu i nesposobne za rad), organiziranje odgoja zapuštene djece i osnivanje dječjih skloništa, itd. U tu je svrhu od države traženo uvođenje novih socijalnih prireza na razini gradova, kao i prepuštanje sredstava iz državnih i banovinskih fondova za nezaposlene na upravljanje gradovima.¹⁰⁰ Cetinjsko zasjedanje također je rješavalo pitanje popunjavanja upravnih tijela Saveza gradova. Kako su uoči zasjedanja konačno

98 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 27, 1072, 526-SG-1936, Zapisnik redovne godišnje glavne skupštine Saveza gradova Kraljevine Jugoslavije, održane 20. septembra 1936. na Cetinju, 7-8, 28.

99 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 27, 1072, 526-SG-1936, Zapisnik redovne godišnje glavne skupštine Saveza gradova Kraljevine Jugoslavije, održane 20. septembra 1936. na Cetinju, 30-33; vidi i prijedlog grada Karlovca, koji je sadržavao velik dio ovih primjedbi: 464-SG-1936. Karlovčani su se osobito bunili zbog činjenice da je uzdržavanje policije i škola u iznosu od 3 milijuna dinara predstavljalo gotovo polovicu gradskog budžeta. Uz to, gradska je bolnica od države i banovine potraživala dodatnih milijun dinara na ime troškova liječenja državnih i banovinskih činovnika koje vlada nije podmirila na vrijeme.

100 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 27, 1072, 526-SG-1936, Zapisnik redovne godišnje glavne skupštine Saveza gradova Kraljevine Jugoslavije, održane 20. septembra 1936. na Cetinju, 31-32; Predlog grada Ljubljane za glavnu skupštinu na Cetinju (20. IX. 1936.)

objavljeni rezultati popisa stanovništva iz 1931. godine, na temelju pokazatelja o broju stanovnika pojedinih gradova po D'Hondtovoj je metodi određeno da u upravni odbor gradovi iz Dravske, Vrbaske, Zetske i Moravske banovine biraju po jednog predstavnika, a iz Drinske i Vardarske po dva. Gradovi Savske banovine birali su dva člana u upravni i jednog u nadzorni odbor, iz Primorske po jednog u upravni i nadzorni odbor, a iz Dunavske četiri predstavnika u upravni i jednog u nadzorni odbor. Uz birane predstavnike, Zagreb, Beograd i Ljubljana su imali zajamčene delegate u upravnom, a Pančevo u nadzornom odboru.¹⁰¹

Nakon smrti kralja Aleksandra sve su rjeđe sazivane sjednice čitavog upravnog odbora (osim onih održanih uoči glavne godišnje skupštine), a upravljanje Savezom potpuno je preuzelo Predsjedništvo, tj. predstavnici Zagreba, Beograda i Ljubljane. Oni su, primjerice, između cetinjske i banjalučke godišnje skupštine održali dva sastanka – 28. prosinca 1936. u Zagrebu i 19. travnja 1937. u Beogradu, dok se upravni odbor uopće nije sastajao. Ponovni je sastanak održan uoči skupštine u Banja Luci, kada je održan i sastanak upravnog odbora. Rekonstrukciju poslovanja Saveza gradova u tim godinama otežava i činjenica da su nakon premještaja centrale Saveza u Beograd 1939. godine, u novo sjedište organizacije prenijeti i svi spisi vezani uz tekuće poslovanje, novac i dio knjiga, dok su u Zagrebu ostali samo spisi označeni kao arhivska građa. Zbog toga će djelovanje Saveza u kasnijim godinama biti opisano uglavnom na temelju pisanja njihovog službenog glasila od 1937. godine, lista *Gradska opština*.¹⁰²

Od ožujka 1937. na čelu Saveza bio je novi zagrebački gradonačelnik Teodor Peičić,¹⁰³ u političkom smislu mnogo manje jak od svojih prethodnika. Tada u čelnim tijelima Saveza gradova, kao ni u samoj zagrebačkoj gradskoj općini, više nije bilo nikog od utemeljitelja Saveza gradova. To je značilo sve manju neovisnost Saveza, budući da se zbog dugotrajnog neodržavanja lokalnih izbora i popunjavanja gradskih skupština i imenovanja gradonačelnika ukazima s državnog vrha, prema kraju tridesetih na tim pozicijama praktički više nije nalazio nitko s izbornim legitimitetom, nego samo pristaše i poslušnici centralne vlasti. Uz ionako jake tendencije ka centralizmu u državi, koje su postojale od samog osnutka Kraljevstva SHS i bile još više pojačane u doba diktature kralja Aleksandra, bio je neizbježan i skori gubitak čelnog mjesta u Savezu koje je Zagreb dotad imao. Godišnja skupština Saveza održana je 18. lipnja 1937. u Banja Luci.¹⁰⁴

101 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 27, 1072, 526-SG-1936, Zapisnik redovne godišnje glavne skupštine Saveza gradova Kraljevine Jugoslavije, održane 20. septembra 1936. na Cetinju, 23-24. Upravni se odbor nakon izbora sastojao od predstavnika Beograda, Zagreba, Ljubljane, Maribora, Osijeka, Sušaka, Splita, Banja Luke, Sarajeva, Užica, Cetinja, Kragujevca, Novog Sada, Petrovgrada, Sremske Mitrovice, Niša, Leskovca i Skoplja, a nadzorni od predstavnika Varaždina, Mostara, Sombora i Pančeva.

102 *Gradska opština*, br. 1 (1937), Pravilnik o uređivanju stručnog lista Saveza gradova Kraljevine Jugoslavije, 48-52. List je do ljeta 1939. tiskan u Zagrebu u Tipografskoj tiskari, a poslije toga u Beogradu. Prvi je glavni urednik bio zagrebački gradski senator Emin Bogdanović.

103 *Gradska opština*, br. 1 (1937), 28.

104 *Gradska opština*, br. 2 (1937), 87-102 i br. 3 (1937), 115-134, „Zapisnik godišnje skupštine Saveza Gradova Kraljevine Jugoslavije održanog 18. VI. 1937. u Banja Luci“

Na tom je zasjedanju za šefa kancelarije Saveza u Beogradu postavljen Božidar Pavlović, direktor opšteg odeljenja Gradskog poglavarstva Beograda. Osim toga, zaključeno je da su ranije konferencije gradskih finansijskih stručnjaka bile vrlo plodonosne, pa se planiralo u budućnosti održavati slične konferencije gradskih stručnjaka iz drugih područja, npr. gradskih inženjera, liječnika, referenata za socijalnu skrb itd.¹⁰⁵ Već sljedeće godine održane su konferencije gradskih tehničkih stručnjaka u Beogradu, te konferencija gradskih socijalnih i sanitarnih referenata u Ljubljani.¹⁰⁶ Na samoj godišnjoj skupštini u Banja Luci održan je i niz predavanja, od kojih je najviše isticano predavanje ljubljanskog delegata Augusta Novaka, koji je govorio o mogućnostima suradnje gradova u rješavanju socijalnih problema, što je očito u to vrijeme i dalje tištilo mnoge gradske uprave u Jugoslaviji, koja se još nije posve oporavila od ekonomske krize. Novak je kao glavne probleme isticao nezaposlenost i veliki priljev seoskog stanovništva u gradove, u kojima ipak nisu nalazili posla nego se bavili prosjačenjem. Rješenje problema vidio je u pokretanju javnih radova, zapošljavanju kvalificiranih kadrova, zapošljavanju samostalnih žena, te pogotovo nalaženju posla za intelektualnu omladinu, „ako nećemo da se ta omladina izgubi i padne kao zrela jabuka u naručje besvesnih agitatora, koji svako zlo iskorišćavaju po dobro smišljenom planu i uputstvima za svoje mračne ciljeve“.¹⁰⁷ U tom su trenutku u Savezu gradova već bili vrlo svjesni zategnutih političkih odnosa u Europi. Na to ukazuje i činjenica da je u toku 1937., očito pod utjecajem jačanja nacističke Njemačke, u Zagrebu, Ljubljani i Beogradu boravio i predsjednik čehoslovačkog saveza gradova Jaroslav Šafař. On je s predsjedništvom Saveza jugoslavenskih gradova razgovarao ponajprije o pitanjima jače suradnje država Male Antante, što je trebalo pojačati i kroz bliskije veze čehoslovačkog, rumunjskog i jugoslavenskog saveza gradova.¹⁰⁸ No, čini se da je Jugoslavija u tom trenutku već nastojala održati što bolje odnose i s Njemačkom, što se vidi i iz tekstova objavljenih u glasilu Saveza gradova, u kojima se ubrzo nakon pohvalnih članka o rumunjskom i čehoslovačkom savezu gradova na sličan pohvalan način pisalo i o organizaciji uprave u njemačkim općinama.¹⁰⁹ Čak i rasprave u Međunarodnom savezu gradova, u kojima su tih godina sudjelovali delegati iz Jugoslavije, pokazuju sve veće konflikte između Njemačke i demokratskih velesila. Primjerice, na sastanku u Bukureštu 1938. došlo je do pokušaja da se u raspravu ubaci tema o „čuvanju neoskvrnjivosti i čistoće rase“, protiv koje je reagirala većina delegata predvođenih američkim, britanskim i donekle francuskim i belgijskim predstavnicima.¹¹⁰

105 *Gradska opština*, br. 1 (1937), 54-55.

106 *Gradska opština*, br. 7-8 (1938), „Konferencija gradskih tehničkih stručnjaka“, 219-230; isto, br. 9-10 (1938), „Konferencija gradskih socijalnih i sanitarnih referenata“, 289-305.

107 *Gradska opština*, br. 2 (1937), 57-63.

108 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 27, 1072, 320-SG-1937, Izveštaj o radu Saveza gradova za redovnu glavnu skupštinu sazvanu za 18. juna 1937. godine u Banjoj Luci, 1-7.

109 *Gradska opština*, br. 4 (1937), „Savez gradova Rumunije i njegov rad“, 162-163; isto, br. 5 (1937), „Organizacija općinske uprave u Njemačkoj“, 201-202; isto, br. 1 (1938), „Veze jugoslavenskih i čehoslovačkih gradova“, 35.

110 *Gradska opština*, br. 4 (1939), 124-129.

Osim vanjskopolitičkih pitanja, tih se godina Savez gradova i dalje bavio uobičajenim poslovima poput kritiziranja nepovoljnih zakona. Primjerice, u predstavi virovitičkog gradskog poglavarstva Savezu gradova iz 1937. vrlo su detaljno opisane pritužbe gradova na odredbe o zavičajnom pravu. Virovitički gradski oci žalili su se da je u vrijeme krize mnogo obližnjih pilana prestalo s radom, a njihovi zaposlenici, koji su se s brojnomo djecom, kao i drugi „proleter i iz svih krajeva države“ naselili po gradskoj periferiji, po novom zakonu imali su pravo zavičajnosti. No, kako nisu imali sredstava za život, taj veliki broj siromašnog svijeta je „spao na brigu i teret ove gradske općine, tako, da se već sada ukazuju i te kakove štetne posljedice za gradsku općinu plaćanjem silnih bolničkih troškova za ove besposličare i njihove brojne obitelji, nadalje brigom za uposlenje i uzdržavanje, a osim toga je javna sigurnost također uvelike ugrožena od ovih doseljenika“. Virovitičani su se također žalili i na troškove plaćanja policije, pri čemu je 80 % rada spadalo u carinske poslove, od kojih je jedinu korist imala država, a sve troškove je snosio grad. Ubrzo je došlo i do osobnih sukoba policijskog šefa i gradonačelnika, što je još više otežalo problem. Uz rješavanje problema vezanih uz *Zakon o gradskim općinama*, tražilo se i dozvolu za povišenje gradskih daća i prireza, plaćanje kuluka u novcu, budući da radna obveza nije davala rezultata, te sniženje sajamskih pristojbi i uređenje pitanja trošarina, prvenstveno na alkoholna pića. Naime, kako je vinogradarima dozvoljeno prodavanje vina na malo, došlo je do drastičnog porasta krijumčarenja i pada gradskih prihoda iz stavke gradske trošarine na vino.¹¹¹

Godišnja skupština se 1938. godine održala 18/19. lipnja u Ljubljani.¹¹² U to se vrijeme Savez sve više pozicionirao i kao savjetodavno tijelo, u kojem su stručnjaci iz većih gradova kolegama iz manjih mjesta prenosili savjete o boljoj upravi i rješavanju komunalnih pitanja, poput uređenja groblja, odvoza smeća ili suzbijanja problema zagađenja zraka u gradovima.¹¹³ No, kao glavna se tema tada već pomalo nametalo nastojanje preseljenja sjedišta Saveza gradova iz Zagreba u Beograd, što je formalno provedeno sljedeće godine. Godišnja je skupština 1939. održana 16.-18. lipnja u Beogradu, gdje se uz pohvale Zagrebu za dobro obavljanje predsjedničkih poslova u Savezu gradova u proteklom desetljeću na tu dužnost postavilo beogradskog gradonačelnika Vladu Ilića. Zasedanju je prisustvovao i Dragiša Cvetković, tada već predsjednik jugoslavenske vlade, koji se u govoru prisjetio osnivačke skupštine Saveza 1927. godine, na kojoj je i sam sudjelovao.¹¹⁴ No, to je već bio labuđi pjev Saveza, budući da će tek nekoliko mjeseci kasnije zbog preustroja države nakon sporazuma Cvetković-Maček doći i do osamostaljivanja saveza gradova na području Banovine Hrvatske. Takvi su trendovi i prije bili vidljivi, iako su opravdavani financijskim razlozima – primjerice, već na sjednici

111 HR-DAZG-814, SGKJ, sig. 27, 1072, 426-SG-1937, 1-2.

112 *Gradska opština*, br. 7-8 (1938), 230-248; isto, 9-10 (1938), 306-318.

113 *Gradska opština*, br. 1 (1938), „Suzbijanje dima i prašine“, 28; isto, br. 4 (1938), „Zdravstvene smjernice za organizaciju savremenog odvoza smeća“, 93-108; br. 11 (1938), „Koga treba predobiti za savremenu kulturu groblja“, 344.

114 *Gradska opština*, br. 7-8 (1939), „Izveštaj o kongresu jugoslavenskih gradova“, 251-264; isto, 9 (1939), „Zapisnik redovne godišnje skupštine“, 317-332.

predsjedništva Saveza održanoj 4/5. veljače 1939. u Zagrebu zaključeno je da bi Zagreb, Beograd i Ljubljana kao najveći i najrazvijeniji gradovi u državi „imali svaki oko sebe okupiti one gradove koji su srodni po svojim tradicijama, privrednoj strukturi, saobraćajnim i drugim lokalnim prilikama, i nastojati da primaknu predstavnike tih gradova na što intenzivniji zajednički rad i na vršenje dužnosti prema Savezu gradova“. ¹¹⁵ Slične su centrifugalne tendencije zabilježene i na godišnjem kongresu u Beogradu, gdje su predstavnici Vukovara molili da im se iz Saveza gradova osigura tehničke stručnjake kojima bi se mogli obraćati za savjete, što je odbijeno uz tvrdnju da za to nema novca, uz protuprijedlog da se u takvim slučajevima manji gradovi obrate najbližem velikom gradu. Doduše, predsjedništvo Saveza je u tom pitanju zastupalo izdvojeno mišljenje od većine delegata na zasjedanju, jer je očito vidjelo priliku za jačanje svog utjecaja u organizaciji. ¹¹⁶ Istovremeno su nastavljene i druge trzavice oko popunjavanja istaknutih pozicija u Savezu. Došlo je do žestoke svađe između delegata Kragujevca koji su željeli svog čovjeka u nadzornom odboru, i predstavnika vojvođanskih gradova koji su to uspjeli spriječiti. ¹¹⁷

Kako je u kolovozu iste godine stvorena Banovina Hrvatska, vrlo brzo je došlo do rascjepa u Savezu gradova Kraljevine Jugoslavije. Nova je vlast u Banovini Hrvatskoj smijenila stare gradonačelnike, uključivši i zagrebačkog Teodora Pečića, na čije je mjesto prvo postavljen povjerenik August Košutić, a kasnije Mate Starčević. Nekoliko dana ranije izvršena je i promjene na čelnoj poziciji Beograda, gdje je Vojin Đuričić smijenio Ilića, postavši time automatski novim predsjednikom Saveza gradova. ¹¹⁸ Već krajem listopada 1939. novi je povjerenik za grad Zagreb August Košutić pozvao gradove na području Banovine Hrvatske da osnuju novu udruhu, izdvojenu iz jugoslavenskog Saveza gradova. U tom trenutku ni staroj upravi Saveza uopće još nisu bile jasne namjere nove banovinske vlasti po tom pitanju – hoće li Savez gradova Banovine Hrvatske ostati u sklopu jugoslavenskog saveza ili biti izdvojen iz njega. ¹¹⁹ Ubrzo nakon hrvatskih gradova, i slovenski su gradovi Ljubljana, Maribor, Celje i Ptuj pokrenuli sličnu akciju, održavši u u lipnju 1940. sastanak u Celju, na kojem su odlučili pokrenuti udruhu „Slovenska avtonomna mesta“. ¹²⁰ Rad jugoslavenskog Saveza posve je zamro i jedina djelatnost održavala se preko privatnih kontakata zagrebačkog i ljubljanskog gradonačelnika (Mate Starčević i Juro Adlešič) i beogradskog podnačelnika Lazara Kostića kao opunomoćenog izaslanika gradonačelnika Đuričića. Sredinom lipnja održan je prvi sastanak tog trijumvirata koji je u osnovi predstavljao i Predsjedništvo Saveza gradova, te su odlučili da odlože godišnju skupštinu dok to prilike ne dopuste. ¹²¹ Bio je to završ-

115 *Gradska opština*, br. 3 (1939), 88-90.

116 *Gradska opština*, br. 7-8 (1939), 256-259.

117 *Gradska opština*, br. 9 (1939), 325.

118 *Gradska opština*, br. 10 (1939), 389-391.

119 HR-DAZG 1023, Savez gradova Banovine Hrvatske (SGBH), sig. 4, Savez gradova – osnutak.

120 *Gradska opština*, br. 1 (1940), „Sastanak pretstavnika gradskih opština u Celju“, 43-47.

121 HR-DAZG 1023, SGBH, sig. 4, Savez gradova – osnutak I, Komunikacije 17. VI. 1940; *Gradska opština*, br. 1 (1940), 323-324.

ni čin drame Saveza gradova Kraljevine Jugoslavije, budući da je u Travanjskom ratu 1941., prije nego je nova godišnja skupština mogla biti održana, Kraljevina Jugoslavija poražena i okupirana. Tada je i službeno prestao postojati stari Savez gradova, dok je Savez gradova Banovine Hrvatske, uključivši i gradske općine u Bosni i Hercegovini i Srijemu, preimenovan u Savez gradova Nezavisne Države Hrvatske i nastavio djelovati do 1945. kada je poslije propasti NDH i službeno rasformiran.¹²²

Zaključak

Savez gradova Kraljevine SHS/Jugoslavije u mnogome je bio ogledalo vremena u kojem je djelovao. Nastao je potraj dvadesetih, dijelom kao odgovor urbanih elita u vodećim jugoslavenskim gradovima na njihov osjećaj političke zapostavljenosti u državi u kojoj je proširenje prava glasa pomaklo dio političke moći i utjecaja izvan urbanih središta, pogotovo u hrvatskim predjelima u kojima je Radićev seljački pokret imao dominantnu ulogu. Savez gradova se u početku vrlo lako prilagodio ukidanju demokratskih sloboda pod diktaturom kralja Aleksandra, dijelom i zbog osobnih interesa nekih svojih istaknutih pripadnika koji su brzo zauzeli visoke funkcije u novom režimu. Osim toga, u prvo vrijeme se činilo da će taj novi režim usprkos ukidanju demokratskih procedura zadržati stručnost kao važan argument u popunjavanju upravljačkih pozicija i općenitom upravljanju državom. No, već nakon nekoliko godina pokazalo se da je Savez gradova slabiji od državne vlasti, i usprkos svim pokušajima da nametne svoje ideje u rješavanju municipalnih i komunalnih problema, Savez je vladama najčešće služio uglavnom u dekorativne svrhe, te su mu davale privid važnosti koju u osnovi nije imao, tek povremeno uvažavajući molbe ili pritužbe gradskih predstavnika. To se osobito vidi u djelovanju Saveza u drugoj polovici tridesetih, kada je organizacija gradova postala obični servis državne vlasti, i gubila auru zastupnika istinskih interesa svojih članova s kojom je osnovana.

Vrhunac te transformacije bilo je premještanje sjedišta Saveza u Beograd, čime je izgubljen i posljednji element koji je ranijih godina ukazivao na načelnu decentraliziranost te organizacije, u suprotnosti s potpuno centraliziranim državnim uređenjem. Jednim je dijelom to posljedica silaska s političke scene utemeljitelja samog Saveza, koji su još imali tragove političkog kredibiliteta, za razliku od mnogih bezličnih birokrata postavljenih dekretima, osobito u posljednjim godinama diktature kralja Aleksandra i nakon njegove smrti. No, smanjenju utjecaja Saveza gradova znatno je više doprinijela obnova dijela parlamentarnih praksi, i sve veći uspjeh opozicije na izborima pred kraj tridesetih. Sve je to kulminiralo sporazumom Cvetković-Maček i uspostavom Banovine Hrvatske, u kojoj je potreba naglašavanja hrvatske autonomije vrlo brzo rezultirala stvaranjem alternativne hrvatske organizacije gradskih općina. Osnivanje Saveza

¹²² Kolar-Dimitrijević, „Kako je osnovan...“, 145.

gradova Banovine Hrvatske rastočilo je općejugoslavensku organizaciju gradova, koja u tom trenutku više nije bila sposobna vlastitim se snagama održati na političkoj sceni kao imalo važan faktor, a potpuni slom Kraljevine Jugoslavije u Travanjskom ratu i formalno je prekinuo postojanje te organizacije.

Prilog 1. Popis članova Saveza gradova Kraljevine Jugoslavije 1931. godine po banovinama (u zagradama – broj stanovnika gradskih općina na teritoriju pojedine banovine prema popisu stanovništva iz 1931. godine)

Dunavska banovina: Bela Crkva, Kragujevac, Novi Sad, Požarevac, Senta, Smederevo, Sombor, Sremski Karlovci, Stara Kanjiža, Subotica, Veliki Bečkerek, Velika Kikinda, Vršac (405 258)

Savska banovina: Bakar, Bjelovar, Brod, Karlovac, Koprivnica, Kostajnica, Križevci, Nova Gradiška, Osijek, Pag, Petrinja, Senj, Sisak, Slavonska Požega, Sušak, Varaždin, Virovitica, Zagreb (367 607)

Uprava grada Beograda: Beograd, Pančevo, Zemun (291 738)

Drinska banovina: Brčko, Sarajevo, Sremska Mitrovica, Šabac, Užice, Valjevo, Vinkovci, Vukovar, Zenica (162 241)

Vardarska banovina: Bitolj, Leskovac, Priština, Skoplje (132 424)

Dravska banovina: Celje, Ljubljana, Maribor, Ptuj (105 552)

Primorska banovina: Hvar, Livno, Mostar, Split, Stari Grad, Šibenik, Travnik, Trogir (102 085)

Zetska banovina: Cetinje, Dubrovnik, Korčula, Kosovska Mitrovica, Kotor, Nikšić, Novi Pazar, Podgorica, Trebinje (72 207)

Vrbaska banovina: Banja Luka, Bihać, Bosanska Dubica, Bosanska Gradiška, Bosanski Novi (43 963)

Moravska banovina: Niš (35 384)

SUMMARY

The Union of Cities of the Kingdom of Serbs, Croats, and Slovenes/Yugoslavia (1927-1941)

The paper analyzes the formation of the Union of Cities of the Kingdom of Serbs, Croats, and Slovenes, its structure and activities, and the subsequent transformation into the Union of Cities of the Kingdom of Yugoslavia during the dictatorship of King Alexander. The Union was formed in the late 1920s, in part as a response of the urban elites to their sense of loss of political influence in a country where the expansion of suffrage shifted some of the political power and influence to the periphery, into the hands of rural population which were at that time numerically superior to their urban counterparts. The paper analyzes the internal relations and different degrees of influence of individual members of the Union of Cities, as well as problems caused by slow and troublesome unification of the legislative framework in a complex,

multiethnic state. These problems were not systematically resolved until the adoption of the Law on Urban Municipalities in 1934. The main aims of the Union of Cities until the adoption of this law were the continuous promotion of its proposals as optimal solutions regarding the regulation of the relationship between the state and municipal administrations. The Union of Cities initially welcomed and very easily adapted to the abolition of democratic freedoms under the dictatorship of King Alexander, partially due to the personal interests of some of its prominent members who quickly advanced into influential positions in higher echelons of the new regime. However, after a few years, the hope that the Union of Cities could exert its influence even under new political circumstances proved to be misplaced, and the Union as a weaker partner had to accept a purely decorative purpose in matters of state policy, becoming a means of transmission of government affairs, and focusing its activity on solving of day-to-day communal problems. This is especially evident in the analysis of its activities in the second half of the 1930s. The Union of Cities of the Kingdom of Yugoslavia was initially established with a sense of commitment to a decentralized model of governance but lost this part of its identity in the late 1930s when it moved its headquarters from Zagreb to the capital at Belgrade. This transformation was soon followed by the deconstruction of the Union itself when political turmoil caused by the establishment of the Banovina of Croatia resulted in the creation of separate Croatian, Slovenian and Serbian municipal organizations.

Keywords: Union of cities of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes/Kingdom of Yugoslavia, municipalities, municipal autonomy, centralism