

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Милева Т. Томић

ПРАВНО УРЕЂЕЊЕ ДУНАВСКЕ
БАНОВИНЕ И КОНЦЕПТИ
ДРЖАВНОПРАВНОГ СТАТУСА
ВОЈВОДИНЕ 1929-1941.

Докторска дисертација

Београд, 2016.

THE UNIVERSITY OF BELGRADE
THE FACULTY OF LAW

Mileva T.Tomic

THE LEGAL SYSTEM OF THE DANUBE
BANOVINA AND THE CONCEPTS OF THE
STATE - LEGAL STATUS OF VOJVODINA
1929 -1941.

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2016.

Подаци о ментору и члановима комисије

Ментор:

Проф. др Мирјана Стефановски, редовни професор Правног факултета
Универзитета у Београду

Чланови комисије:

Проф. др Оливера Вучић, редовни професор Правног факултета Универзитета у
Београду

Проф. др Јовица Тркуља, редовни професор Правног факултета Универзитета у
Београду

Проф. др Марко Павловић, редовни професор Правног факултета Универзитета у
Крагујевцу

Датум одбране:

ПРАВНО УРЕЂЕЊЕ ДУНАВСКЕ БАНОВИНЕ И КОНЦЕПТИ ДРЖАВНОПРАВНОГ СТАТУСА ВОЈВОДИНЕ 1929-1941.

РЕЗИМЕ

У југословенској и новијој српској историографији Дунавска бановина је ретко била предмет ширег проучавања, као формалноправни оквир унутар којег је егзистирало данашње подручје Војводине од 1929-1941. године. Изузетак представљају ретке историографске анализе Дунавске бановине, или радови о посебним аспектима њеног постојања, али потпуно независно од политичког контекста, односно борбе за редефинисање уставноправног положаја Војводине. С друге стране, истраживачи који су се бавили питањем аутономије у овом периоду нису анализирали реалне учинке ове управне јединице, нити их доводили у узрочно-последичну везу са аутономистичким и федералистичким захтевима, већ је готово и не помињу. Овај рад је покушај да се објективност и основаност тих захтева сагледа у контексту државноправног уређења Краљевине Југославије и функционисања Дунавске бановине, будући да је аргументација, на којој су били засновани, произвела бројне политичке, економске и културне консеквенце у новијој историји и користи се у, још увек актуелним, расправама о уставноправном положају Војводине.

После двовековне борбе српског народа у Аустроугарској за Српску Војводину, идеја о политичко-територијалној аутономији Баната, Бачке, Барање и Срема опстала је и после присаједињења ових подручја Србији, а у југословенској држави добила је нови смисао и циљ.

Већ уочи уједињења, 1918, постојале су различите концепције будућег уређења заједничке државе. У сукобу унитаристичке и (кон)федералистичке концепције, који се у основи одвијао на релацији Београд-Загреб, положај подручја која се називају Војводином представљао је тачку у којој се преламају интереси његових актера, а питање њиховог статуса јавља се од самог почетка као важно питање српско-хрватских односа. Разлике у погледима на начин уласка Баната, Бачке, Барање и Срема у јужнословенску државу између *српске* концепције радикала предвођених Јашом Томићем и *југословенске* коју су

пропагирале војвођанске демократе, окупљене око Тихомира Остојића и Васе Стајића, упозоравале су на карактер политичких сукоба око стварања југословенске државе и на положај Војводине у њој. Управо они политичари и интелектуалци који су се залагали за уједињење преко Народног вијећа СХС, били су, у већини, заступници идеје аутономије Војводине и после њеног присаједињења Србији.

Већ уочи доношења Видовданског устава, у свим уставним пројектима, осим владиног, њихови аутори (од којих ниједан из Војводине), предвиђају посебан статус и за Бачку, Банат, Барању, а и за Срем, уколико га не третирају као део хрватске јединице, али у овим областима тада још нема артикулисаних политичких захтева за аутономним статусом. Политички контекст у коме настаје аутономистички покрет у Војводини одређен је чињеницом да су хрватске политичке странке наметнуле ревизију Устава, односно државноправно преуређење Југославије као најважније унутрашњополитичко питање и слабљењем унитаристичке опције које ће довести до стварања Сељачко-демократске коалиције Хрватске сељачке странке и Самосталне демократске странке Светозара Прибићевића. Инспирисана Загребачким пунктацијама, СДС ће, 1932. године, заједно са делом демократа и радикала, за подручја присаједињена Србији тражити посебан статус и промовисати паролу "Војводина Војвођанима", а 1935. године основати Војвођански фронт и усвојити федералистички програм преуређења државе. Захтеве за посебним државноправним положајем Војводине објашњавали су незадовољством економском и пореском политиком централне власти којом је ово подручје запостављено и експлоатисано, али и тврдњама да је Војводина "историјска покрајина" која има сопствени политички и културни идентитет, одређен, између осталог, и вишенационалним саставом становништва.

Оваква аргументација видљива је и у образложењима уставних пројеката истакнутих представника и идеолога аутономистичког покрета, попут лидера војвођанске групе опозиционих радикала Јована Лалошевића и самосталног демократе и дугогодишњег секретара Матице српске Николе Милутиновића. Федералистички концепт преуређења државе приближиће његове заступнике у грађанској опозицији Комунистичкој партији Југославије која је програмске ставове, аргументацију, па и реторику Сељачко-демократске коалиције, односно

Војвођанског фронта, уклопила у сопствену идеолошку матрицу и тако конципирала пројекат аутономне Војводине који ће реализовати по завршетку Другог светског рата.

Радикализација захтева за посебним државноправним статусом Војводине поклапа се временски са постојањем Дунавске бановине као једне од девет административно-територијалних јединица на које је Краљевина Југославија подељена 1929. године. У настојању да разреши дубоку политичку и економску кризу у коју је запало југословенско друштво, краљ Александар је укинуо парламентаризам, а законима о називу и подели Краљевине на управна подручја и о банској управи и Септембарским уставом, бановине су постале највише управне и самоуправне територијалне јединице у Краљевини Југославији. Оне су биле другостепена општа управна власт и орган регионалне самоуправе, на челу са баном, као представником врховне власти кога је краљ постављао указом, на предлог председника Министарског савета. Самоуправну функцију бановина требало је да обављају непосредно изабрана бановинска већа као својеврсне бановинске скупштине које би уређивале послове из своје надлежности доношењем уредби са законском снагом, а у сагласности са постојећом правном регулативом. Устав је прописао да ће бановинску самоуправу прецизније дефинисати посебан закон који, међутим, никада није донет, између осталог и због тога су бановине функционисале на принципу управне деконцентрације. Осим правног, Септембарски устав предвидео је и политички надзор у случају повреде општег државног интереса.

У Краљевини Југославији постојала су још два управна нивоа, срезови са широким управним овлашћењима и делокругом послова и општине које су биле самоуправне јединице које су могле вршити и управну власт, као послове повереног делокруга.

Дунавска бановина обухватала је Банат, Бачку и Барању, већи део Срема и највећи део Шумадије, односно око 12% државне територије. Била је друга по величини територије, трећа по броју становника и једна од три најразвијеније бановине Југославије, по степену привредне развијености, броју фабрика, стању путне и железничке мреже, броју здравствених установа, издавањима за просвету.

Док је, јужно од Дунава, становништво углавном било национално хомогено, у Банату, Бачкој, Барањи и Срему било је изразито разнолико по националној и верској структури. Бројно присуство мађарске и немачке мањине које су масовно прихватиле ревизионизам, односно националсоцијализам, као владајуће доктрине матичних држава, утицало је на однос централне власти према овој бановини, а мере попут аграрне реформе и колонизације нису дале очекиване резултате у политици "национализације" југословенског севера.

Премда су се последице светске економске кризе драматично испољиле у аграрном подручју каква је била Дунавска бановина, а пореска политика према Банату, Бачкој, Барањи и Срему привремено била неповољнија, због неуједначености законодавства, уступака хрватским политичким захтевима и потребе да се привредно оснаже неразвијенија подручја, показатељи укупног развоја Дунавске бановине демантују тврдње о њеној експлоатисаности од стране централне власти на којима су се темељили захтеви за посебним државноправним статусом Војводине. Такве захтеве нису подржали ни војвођански Срби, нити националне мањине, па је концепт посебног државноправног статуса Војводине остао на маргинама политичког живота све до краја Другог светског рата када је реализован у оквиру федералистичког програма Комунистичке партије Југославије.

Кључне речи: државно уређење, унитаризам, федерализам, аутономија, политичке странке, Дунавска бановина, банска управа.

Научна област: право

Ужа научна област: правна историја

УДК 94(497.113)"1929/1941"

THE LEGAL SYSTEM OF THE DANUBE BANOVINA AND THE CONCEPTS OF THE STATE-LEGAL STATUS OF VOJVODINA 1929 -1941.

ABSTRACT

The Danube Banovina has rarely been extensively studied in Yugoslav and more recent Serbian historiography as a formal and legal frame in which the today's territory of Vojvodina used to exist from 1929-1941. The exception to this are rare historiographic analysis of the Danube Banovina or the works on special aspects of its existence which are however entirely separated from the political context that is, from the struggle for the revision of the constitutional and legal status of Vojvodina. On the other hand, researchers who studied the issue of autonomy in that period of time neither analyzed the real impacts of this administrative unit nor connected them with the autonomist (federalist) requirements and almost did not mention the connection at all. This work represents an effort to view the objectivness and reasonableness of the requirements in the context of the Kingdom of Yugoslavia constitution and the Danube Banovina functions since their arguments have led to numerous political, economic and cultural consequences in the recent history and have been still used in current discussions on the constitutional status of Vojvodina.

The idea of the political and territorial autonomy of Banat, Bačka, Baranja and Srem continued to exist after the two centuries of struggle of the Serbian people in the Austria-Hungary for the Serbian Vojvodina and the annexation of these Serbian areas and it took on a new meaning and objective in the state of Yugoslavia.

There had already been two different concepts of the future state system in the new country prior to the union: the conflict of the unitaristic and (con)federalist concepts which essentially took place between Beograd and Zagreb marked the entire period between the wars. The position of the areas colloquially called Vojvodina in the conflict represented a breaking point for the interests of their actors whereas the issue of its status occurred as essential in Serbian-Croatian relations from the very beginning.

The different views of how Banat, Bačka, Baranja and Srem joined the new state of Yugoslavia present in the "Serbian" concept of the radicals led by Jaša Tomić and the "Yugoslav" concept promoted by the Vojvodina democrats grouped around Tihomir Ostojić and Vasa Stajić sent warnings over the nature of the political conflicts in the establishment of the Yugoslav state and the status of Vojvodina in it. The majority of the same politicians and intellectuals who had promoted the union through the National Council of SHS actually advocated the idea of autonomous Vojvodina after its annexation to Serbia.

The special status of Bačka, Banat, Baranja and Srem was accounted for in every constitutional project by their authors (none of them from Vojvodina) before passing the Vidovdan Constitution unless treated as a part of Croatia unit but there were still no articulated political requirements for the autonomy in these areas. Such requirements however were to become an unavoidable subject matter in the struggle for the Constitution and the government revision which provided integration of Vojvodina in all the four areas. The political context in which the autonomist movement developed in Vojvodina was shaped by the fact that the Croatian political parties imposed the reorganization of the Yugoslav state as the most significant internal issue and by the weakening of the unitaristic option leading to the formation of the Croatian Peasant Party Peasant-Democratic Coalition and the Independent Democratic Party of Svetozar Pribićević. In 1932, the SDS inspired by the Zagreb punctures together with a group of democrats and radicals required special status for the areas annexed to Serbia and promoted the slogan "Vojvodina to the people of Vojvodina" whereas in 1935 they established the Vojvodina Front and accepted the federalism in the state reorganization programme. The requirements for the special state and legal status of Vojvodina was explained by the disapproval with the economic and tax policies of the central authorities and the claims that the region was neglected and exploited but also by the belief that Vojvodina was "historic province" with its own political and cultural identity defined among other things by its multiethnic population.

This argumentation was also found in the explanations of the constitutional projects proposed by the representatives and ideologists of the autonomist movement such as Jovan Lalošević, the leader of the group of Vojvodina oppositional radicals and Nikola Milutinović, the independent democrat and long-serving secretary of Matica Srpska. The federalist concept in the state

reorganization drew its proponents in the civil opposition closer to the Communist Party of Yugoslavia which incorporated the programme views, arguments and even rhetorics of the Peasant-Democratic coalition that is, the Vojvodina Front into its own ideological matrix thus conceiving the project of autonomous Vojvodina which was accomplished after the Second World War.

Radicalisation of the requirements for the special state and legal status of Vojvodina coincided in the terms of time with the existence of the Danube Banovina, one of the nine administrative and territorial units into which the Kingdom of Yugoslavia was divided in 1929. In his strive to solve the deep political and economical crisis in which the Yugoslav society fell in the late 1920s king Alexander abolished parliamentarianism whereas the banovinas were proclaimed the highest administrative and self-governing territorial units in the Kingdom of Yugoslavia in the acts on the name and the division of the Kingdom into the administrative units and the September Constitution. The 1931 Constitution defined the banovinas as the second-instance general administration authority and the local self-governing body ruled by the Ban as the representative of the supreme authority designated by the king's Decree at the proposal of the Ministerial Council Chairman. The self-governing function of the banovinas was to be performed by the directly elected banovina councils as specific banovina assemblies which would manage the issues in their jurisdiction through the decrees having the force of law in compliance with the existing legislation. It was set in the Constitution that the autonomy of the banovinas would be specified in a particular act which however was never passed and the banovinas functioning was based on the principle of administrative deconcentration. In addition to the legal supervision the September Constitution accounted for the political supervision in case of breach of the general federal interest.

There were two more administrative levels in the Kingdom of Yugoslavia, srezes with broad administrative powers and scope of work and municipalites which were self-governing units with possible governing function within the scope of their work.

The Danube Banovina included Banat, Bačka and Baranja, major part of Srem and the largest part of Šumadija that is, approximately 12% of the state territory. The Danube Banovina was the second largest banovina in area, the third largest banovina in population and one of the three most developed banovinas in

Yugoslavia in the degree of economic development, number of manufactures, road and railway networks, number of health centres, outlays for education.

While the population to the south of the Danube was mostly ethnically homogenous, in Banat, Bačka, Baranja and Srem it was outstandingly diverse in terms of ethnic and religious composition. Widespread presence of the Hungarian and German minorities which largely accepted revisionism and national socialism as the ruling doctrines of their homelands influenced the relation of the central authorities to the banovina whereas the measures such as agricultural reforms and colonization did not provide the expected effects in the policy of "nationalization" of the Yugoslav north.

Although the consequences of the world economic crisis had dramatical impacts on the agricultural region such as the Danube Banovina and the tax policy in Banat, Bačka, Baranja and Srem was then unfavourable due to variations in the legislation, concessions to the Croatian political requirements and the need to strengthen less developed areas in terms of economy the indicators of the comprehensive development of the Danube Banovina denied the claims on its exploitation by the central authorities based on which the requirements for the special state and legal status of Vojvodina had been made. Since those requirements were supported by neither the Serbs in Vojvodina nor the ethnic minorities the concept of the special state and legal status of Vojvodina remained on the political margins until the end of the Second World War after which it was realized within the federalist programme of the Communist Party of Yugoslavia.

Key words: state system, unitarism, federalism, autonomy, political parties, Danube banovina, administration of Banovina.

Scientific field: law

Specific scientific field: history of law

UDC 94(497.113)"1929/1941"

САДРЖАЈ

Резиме

Увод	1
------------	---

Глава прва

Бачка, Банат, Барања и Срем у југословенској држави

1. Гледишта војвођанских политичара о начину уједињења	14
2. Бачка, Банат, Барања и Срем у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца	37
3. Војводина у уставним пројектима пред Видовдански устав	47
4. Области према Видовданском уставу	61
5. Захтеви за ревизију Устава-питање положаја Војводине.....	69

Глава друга

Дунавска бановина

1. Оснивање и правно уређење бановина	85
2. Краљевска банска управа Дунавске бановине	100
3. Среска начелства.....	121
4. Општине и градови.....	124
5. Месне полицијске власти	132
6. Банско веће	136
7. Привредне, демографске и културне карактеристике Дунавске бановине	142

Глава трећа

Концепти државноправног статуса Војводине 1929-1941.

1. Пречански фронт-нови смисао идеје аутономије Војводине	168
2. Статус Војводине у Сомборској и Новосадској резолуцији.....	177
3. Принципи државног уређења у пројекту Јована Лалошевића.....	188
4. Елаборат о Војводини Николе Милутиновића.....	193
5. Војводина као федерална јединица у програму Војвођанског фронта	203
6. Положај Војводине у федералистичком концепту КПЈ	227

Закључак.....	249
---------------	-----

Извори и литература

УВОД

Прошао је готово цео један век од како су се Банат, Бачка, Барања и Срем присајединили Краљевини Србији и тако ушли у уставноправни оквир прве југословенске државе, а у нашој јавности још увек је актуелно тзв. војвођанско питање. Између захтева за укидањем аутономије, на једној, и за значајним проширењем надлежности, на другој страни, питање статуса Војводине у Републици Србији истрајава као прворазредно правно, политичко и друштвено питање. Разлике које се данас испољавају у погледима на уставноправни статус Војводине имају своје дубоке корене у прошлости, нарочито у периоду између два светска рата, када идеја аутономије мења свој смисао и циљ.

Готово сви заговорници посебног уставноправног положаја Војводине у првој југословенској држави, поред актуелних политичких циљева и интереса, поткрепљивали су такве захтеве аргументима историјског трајања, традиције и неке врсте стечених права, наглашавајући да је аутономна Војводина постојала и у Аустроугарској. О њој се и тада говорило као о "историјској покрајини", али без ослоњања управо на елементарне историјске чињенице. Стога сматрамо да није сувишно подсећање на настанак појма Војводине као политичког програма и на борбу Срба за верску, просветну, политичку и територијалну аутономију у Хабзбуршкој монархији како би очували национални и верски идентитет у туђинској држави. То је био смисао и циљ идеје аутономије, односно стварања политичко-територијалне јединице, *војводства* или *војводовине*, која је све до 1918. припадала искључиво српском националном покрету.

Премда се историја Срба у Панонској низији, углавном, рачуна од Велике сеобе, они су на овом подручју боравили већ готово десет векова, па је број пресељених 1690. био "заправо незнатан према укупном броју нашег

народа у Мађарској"¹ Међутим, Срби који су прешли Саву и Дунав 1690. дошли су на нова станишта као народ, не само у етничком, већ и у политичком смислу, са својом "црквеном и политичком организацијом, са највећим моралним и материјалним капиталом и великим државним традицијама."² Иако је територија Војводине била стециште спонтаног или организованог насељавања многих народа, ниједан, осим Срба, није ни у једном раздобљу преузео на себе предводничку улогу у историјском развоју своје нације.³ Свест "о неком посебном положају на територији Мађарске"⁴ вековима је сазрела у нашем народу и прерасла у политички програм после Велике сеобе која се сматра најважнијом миграцијом у српској историји.⁵

Велика сеоба уследила је током Великог бечког (Морејског) рата, када су се, после неуспеха аустријских трупа, у страху од турске одмазде, почели повлачити и српски устаници, али и становништво Косова и Метохије и других српских земаља. Цар Леополд I је тзв. *Инвиторацијом* позвао Србе да остану на својим огњиштима и помогну његовој војсци у рату против Турака, обећававши им, заузврат, повластице које су раније имали, слободу вероисповести, право на избор војводе, ослобађање од свих јавних терета и дажбина. Међутим, када је његова војска почела да се повлачи преко Саве и Дунава, за њом је кренуо и српски збег, предвођен патријархом Арсенијем Чарнојевићем.⁶

¹ С. Гавриловић, *О борби Срба у Хабзбуршкој монархији за политичко-територијалну аутономију 1690-1850*, Зборник *Присаједињење Војводине Краљевини Србији 1918*, Нови Сад, 1993, стр. 31; Ј. Ердџановић, *Војводина и Србија*, Суботица, 1926, стр. 12.

² Ј. Ердџановић, *нд*, стр. 19.

³ Ч. Попов, *Мозаичка слика историје Војводине*, Нови Сад, 1997, стр. 372.

⁴ С. Ћирковић, *Устанак банатских Срба*, Нови Сад, 1996, стр. 246.

⁵ Према оцени историчара, последице Велике сеобе биле су судбоносне и по онај део српског народа који је остао на старим стаништима и по оне који су населили нове територије. Љ. Кркљуш, *Аутономија Војводине до 1918. године-да ли је постојала, када и каква?* *Анали Правног факултета у Београду*, 2/2010, стр. 6.

⁶ Процене броја пресељених Срба веома се разликују и крећу од 30.000 до 400.000 људи. Д. Поповић, *Срби у Војводини*, I, Матица српска, Нови Сад, 1990, стр. 314-327.

На патријархов захтев цару да испуни обећања из *Инвитаорије* и за пресељене Србе, Леополд је, рачунајући на њихову војничку сарадњу, издао две Привилегије и једну Протекциону диплому којима се Срби признају као народ, гарантују им се верска права, слободан избор архиепископа, као духовне и световне власти, као и сопствена народна управа ако се врате у постојбину, ослобађање од дажбина католичкој цркви, итд.⁷ Уместо права на избор српског војводе, Леполд је за подвојводу, са углавном војним надлежностима, именовao "мање истакнутог официра" Јована Манастирлију, Србина из Коморана.⁸

На Народно-црквеном сабору у Баји, 1694. године, Срби први пут траже засебну територију и то централну Славонију са Сремом и северном Бачком, под управом патријарха и подвојводе, на којој би били изузети од жупанијске власти и потчињени директно цару Леополду. Током наредних двеста година, Срби ће упорно тражити територијалну и политичку аутономију и признавање Леополдових привилегија на целом подручју Угарске и Хрватске, јер мађарска власт, која је стајала на становишту угарског државног и историјског права, у пракси није признавала српске привилегије, тумачећи их као нелегитимне, односно, издате мимо Угарског сабора.⁹ Пешта није признавала Србе као народ, већ само као верску заједницу, "несједињене грчког обреда", чиме је остала неиспуњена њихова основна тежња да остваре националну и политичку равноправност у Монархији. То је положај српског народа чинило противречним, а Бечком двору остављало могућност да, по потреби, мења смисао појединих привилегија и да их најзад и фактички обеснажи.¹⁰

У време владавине Марије Терезије, српска права сведена су искључиво на црквена и школска, милитаризована је Војна крајина, на штету

⁷ С. Симеонових-Чокић, *Српске привилегије*, Зборник радова *Војводина*, II, Нови Сад, 1939, стр. 57.

⁸ Ј. Радонић наводи да се Јован Манастирлија управо тако потписао на једном писму из 1693. које се налази у његовој збирци, мада су у нашој историографији чешће варијанте *Монастерлија* или *Монастирлија*. (*Војводина од Велике сеобе до сабора у Крушедолу*, Зборник радова *Војводина*, II, стр. 18)

⁹ С.Симеонових-Чокић, *нд*, стр. 59-60; С. Гавриловић, *нд*, стр. 36.

¹⁰ С.Симеонових-Чокић, *нд*, стр. 63-68.

ранијих народних самоуправа, а расформиране су Подунавска, Потиска и Поморишка граница, чиме је ослабљена цела српска заједница као политички чинилац.

После Друге сеобе, 1737. под патријархом Арсенијем IV Јовановићем Шакабентом, ипак, долази до економског снажења и културног уздицања српског друштва и јачања грађанског сталежа који ће одиграти пресудну улогу у националном, политичком и културном развоју Срба у Угарској. Досељени српски трговци и занатлије откупљивали су од двора статус "слободних краљевских градова" и "слободних војних комунитета" и тиме обезбеђивали личну слободу, строго нормиране дажбине и градску самоуправу.¹¹ На Црквено-народном сабору у Темишвару, 1790. постављен је изнова захтев да се Србима одреди засебна територија у Банату, под управом сопствене власти, као и поштовање српских привилегија за онај део народа који би остао изван ове територије.¹²

Национално и верски неравноправни, Срби у Монархији, крајем XVIII и током XIX века, ипак, доживљавају културни препород, а на тлу данашње Војводине настају прве образовне и културне институције целокупног српског народа. У Сремским Карловцима и Новом Саду, 1791-92. основана је прва српска гимназија, затим и богословија, а 1812. у Сентандреји, прва српска учитељска школа, 1826. године основана је у Будимпешти Матица српска, а 1842. у Иригу, прва српска читаоница. У време Првог српског устанка, из Монархије у Србију долазе први војни инструктори, а затим први учитељи, законодавци, књижевници, сликари. Срби из Угарске су реформисали администрацију и правосуђе Србије, доминирали су у Совјету и чинили већину професорског кадра у гимназијама, војним и верским школама.¹³

¹¹ Нови Сад је такав статус добио 1747, а Сомбор 1749. године. С. Гавриловић, *нд*, стр. 41.

¹² М. Екмечић тумачи захтеве Темишварског сабора као "први српски национални програм". *Дуго кретање између клања и орања, Историја Срба у Новом веку (1492-1992)*, Београд, 2007, стр. 97, 115-116.

¹³ С. Станојевић је оценио да је "Војводина за српски национални живот учинила више но и једна друга српска област". (*Војводина и Србија*, стр. 4)

У револуцији 1848. године Срби су, у почетку, подржавали мађарски револуционарни покрет, али су захтевали и признавање своје народности, употребу српског језика у народним пословима, верску слободу, редовно одржавање народних сабора. Када је Лајош Кошут одбио њихове захтеве, долази до српско-мађарског сукоба широм Бачке и Баната, а Срби одлучују да у тој, готово ратној атмосфери, остваре свој давнашњи циљ. Захтев за стварање Српске Војводовине произашао је из круга професора Карловачке гимназије и Богословије, али “не треба искључити ни снажан подстицај из Кнежевине Србије”.¹⁴

На Мајској скупштини, одржаној у Сремским Карловцима, од 13. до 15. маја, српски народ је, као “политички слободан и независтан” у Хабзбуршкој монархији, донео одлуку о стварању Српске Војводовине у коју улазе “Срем са Границом, Барања, Бачка с Бечејским диштриктом и Шајкашким баталионом и Банат с Границом и Диштриктом кикиндским”. За војводу је изабран граничарски пуковник Стеван Шупљикац, Српска митрополија проглашена је за патријаршију, а митрополит Рајачић за патријарха. Скупштина је одлучила да Српска Војводовина ступи у “политични савез” са Троједном Краљевином Хрватском, Славонијом и Далмацијом, на “темељу слободе и савршене једнакости”. Нагласивши да сремску жупанију с варадинском граничарском региментом сматра делом сопствене територије, Хрватски сабор је озаконио „државни савез између Хрватске и Српске Војводине“, али ова одлука никада није реализована, између осталог, и због рата са Угарском.¹⁵

Наиме, одлуке Мајске скупштине нису наишле на разумевање ни у Бечу, ни у Пешти која је закључила да је реч о “завери за успостављање једне независне српске краљевине” на југу Угарске. Тако је отпочео српско-

У исцрпном прегледу просветних и културних прилика међу Србима у Угарској у XVIII веку Д. Поповић наводи и речи Јована Скерлића да се у Војводини “сто педесет година мислило и писало за цео српски народ”. (*Срби у Војводини*, III, стр. 154-157, 164-168)

¹⁴ Д. Поповић, *нд*, стр. 211-220; С. Гавриловић, *нд*, стр. 43.

¹⁵ В. Крестић, *Српско-хрватски односи и југословенска идеја у другој половини XIX века*, Београд, 1988, стр. 84; Ф. Чулиновић, *Државноправни развитак Југославије*, Загреб, 1981, стр. 30.

мађарски рат, у коме се Српска Војводовина годину дана успешно одупирала, уз помоћ добровољаца из Србије, под командом Стевана Книћанина. Октроисаним уставом из 1849. обећано је Војводству Србији "уређење које ће му зајамчити његову цркву и народност", али није било ни речи о аутономном положају, у духу одлука Мајске скупштине. Хрватски захтев да се "Српска Војводина прикључи Троједној Краљевини на принципу равноправности, са заједничким баном, подвојводом и сабором" подржао је део српских интелектуалаца у Војводини, па и Кнежевина Србија, али, патријарх Рајачић је, ипак, инсистирао на статусу посебне круновине, која би, евентуално, ушла у савез са Троједницом. Царским патентом, 18. новембра 1849, образована је посебна област, круновина под називом Војводство Србија и Тамишки Банат, у коју су ушли Бачка без Шајкашког батаљона и Банат без Војне границе, а од Срема само илочки и румски срез, док је преостала територија Срема, не рачунајући Војну границу, припала Хрватској.¹⁶ Титулу српског војводе цар је задржао за себе, на чело Војводства Србије постављен је царски генерал Мајерхофер, а ниједан део Војне границе, која је најгушће била насељена српским живљем, није ушао у Војводство Србију и Тамишки Банат.¹⁷

У периоду Баховог апсолутизма, од 1851, Војводство Србија нашло се на удару германизаторске политике бечког двора. Војводством су управљали гувернери Немци, а немачки је, као званични језик, уведен у администрацију и школство. Ни таква Војводина, српска само по имену, није била дугог века. Царским решењем од 27. децембра 1860. године укинута је Војводство Србија и Тамишки Банат и "на основу државноправних претензија" припојено Угарској, осим румског и илочног среза, који су припали Хрватској.¹⁸ Подела територије Војводства између Угарске и

¹⁶ В. Крестић, *нд*, стр. 84.

¹⁷ Према попису становништва из 1850/51. године у Војводству Србији и Тамишком Банату живео је укупно 1.426.221 становник, а од тога: 397.459 Румуна, 335.080 Немаца, 321.110 Срба, 221.845 Мађара, затим Буњевци, Шокци, Словаци, Чеси, Бугари, Јевреји, Цигани, Русини, Грци и Цинцари. Љ. Кркљуш, *нд*, стр. 22.

¹⁸ Укидањем Војне крајине, 1881, Хрватској је прикључена и преостала територија Срема који је остао хрватска жупанија све до стварања Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца. М. Радојевић, *Српско-хрватски спор око Војводине 1918-1941*, Историја XX века, 14, 2. 1986.

Хрватске поново је отворила питање територијалне припадности Срема које је Светозар Милетић сматрао "чисто српском земљом, колевком деспотовине српске, душом наше Војводине," а Хрвати делом Троједне краљевине, "на основу државног и историјског права".¹⁹

Благовештенски сабор из 1861, трећи и последњи политички сабор српског народа у Угарској, поново је захтевао Српску Војводину, на челу са војводом, обласну скупштину, политичко-судску самоуправу, српски као службени језик, грб какав је имала Кнежевина Србија. Ови захтеви су одбијени и у Бечу и у Пешти, али је, од овог сабора, доминантну улогу у политици војвођанских Срба преузео нови грађански покрет, предвођен Светозаром Милетићем и његовом девизом: "Ми смо и Срби и грађани."

Српска народна слободоумна странка под Милетићевим вођством формално је основана 1869. године, а у тзв. Бечкеречком програму захтева Војводину као "политичко биће народа српског с ове стране", односно политичко-територијалну аутономију, националну равноправност за све народе у Угарској, увођење језика народности као званичних у општинама у којима чине већину, у високим школама и војним јединицама чији су регрути претежно немађари. У почетку, Милетић верује да ће, у ослабљеној Монархији, ослањајући се на Мађаре, Срби имати више могућности да раде на отварању Источног питања које је за њега представљало кључну тачку српског националног покрета, док су се конзервативни делови српског грађанства и црквена хијерархија ослањали на Бечки двор и царску круну.²⁰ Међутим, после Аустро-угарске нагодбе, власти у Пешти су, кроз одредбе закона, спроводиле интензивну мађаризацију, настојећи да створе етнички чисту државу. На основу дефиниције према којој је нација "свест о припадности једној држави", Краљевина Угарска је у Закону о народностима, 1868, прокламовала да "сви грађани сачињавају у политичком погледу једну јединствену и недељиву угарску нацију..." Због тога су Срби у угарском

стр. 40.

¹⁹ В. Крестић, *нд*, стр. 285; Ф. Чулиновић, *Развитак југославенског федерализма*, Загреб, 1952, стр. 38.

²⁰ Н. Петровић, *Светозар Милетић*, Београд, 1958, стр. 75-77; Љ. Кркљуш, *Историја политичких и правних институција Војводине*, Нови Сад, 1995, стр. 88-97.

Сабору безуспешно протестовали што им је остављена слобода да се могу "одродити и помађарити", демантујући тезу о "политичком" народу тврђом да "држава не конститује народ, него народ државу".²¹

На предлог мађарске владе, 1912, цар Фрања Јосиф I ставио је ван снаге готово све значајније уредбе које су донели црквено-народни сабори и тиме практично укинуо српску црквено-школску аутономију. То је привремено и последњи пут ујединило све српске политичке партије, које су, на Митрополијском збору, у Новом Саду, одлучиле да се представком обрете владару, а меморандумом хрватској влади.²² Укидање црквено-школске аутономије учврстило је уверење угарских Срба да "решење свог националног питања и гаранцију свог националног опстанка морају тражити ван граница Хабзбуршке монархије—у оквирима српске државе."²³

Паралелно са борбом за остваривање националних циљева, међу Србима је, почев од револуције 1848, настајала и сазревала идеја југословенства, уверење о политичком, па и националном јединству са Хрватима и потреби међусобне сарадње у односима са Бечом и Пештом ради очувања националне самобитности и политичке равноправности. Зато је, уосталом, идеја о јужнословенској заједници, до почетка XX века, била присутнија у пречанским крајевима, премда се визија о њеном остваривању развијала неуједначено, у зависности од односа унутар Монархије, сплета међународних околности, положаја Србије, али и разлика између декларативних и стварних намера њених заступника у хрватском политичком корпусу.

У јединству Јужних Словена и Срби и Хрвати у Аустро-Угарској видели су начин да се ослободе туђинског јарма и уједине у јединствену националну државу, па је она, у том периоду, заправо била други облик изражавања њихових неостварених националних циљева. Међутим, како ти

²¹ М. Екмечић, *Стварање Југославије 1790-1918*, Београд, 1989, II, стр. 155; Д. Кириловић, *Помађаривање у бившој Угарској*, Нови Сад, 1935, стр. 18.

²² Р. Вујошевић, *Сукоби либерала и клерикалаца у српским народно-црквеним саборима у Карловачкој митрополији*, Нови Сад, 2004, стр. 129-130.

²³ Ч. Попов, Ј. Попов, *Аутономија Војводине-српско питање*, Сремски Карловци, 2000, стр. 32.

циљеви нису били идентични, разликовала су се и њихова тумачења југословенске идеје. Код Хрвата, она је настала као израз преке потребе да се одбране од асимилације Аустро-Угарске и Италије и сазнања да им неки облик јужнословенске заједнице омогућава да се ослободе туђе власти и обнове своју државу. Срби су, међутим, већ имали своју националну државу, па је њихов првобитни и главни национални циљ био ослобођење и уједињење свих припадника српског народа. Тој "заветној мисли", ослобођењу и уједињењу Српства, била је посвећена целокупна национална, партијска и публицистичка активност Светозара Милетића. До остварења тог, крајњег циља, борио се за политичко-територијалну аутономију Срба у Угарској, ради заштите српског националног бића.²⁴ Да би ојачао политички и национални положај Срба у Монархији, Милетићев либерални покрет подржавао је Хрвате и сарађивао са њима, сматрајући да ће се, уједињени, ефикасније одупрети угарској политици асимилације.²⁵

Иако се залагао за државноправну самосталност и земљишну целокупност Троједне краљевине, Милетић је био одлучно против идеје о јужнословенској заједници у оквиру Хабзбуршке монархије. Подржавао је хрватски федералистички концепт у околностима неупитног постојања Монархије, када још увек није било снаге ни расположења за рушење Аустро-Угарске, а Србија још није имала ону снагу и привлачност какву ће стећи после Балканских ратова. Милетић се залагао за реорганизацију жупанија према припадности већине становништва и стварање политичко-територијалних аутономија на основу народносних посебности.²⁶ Његове идеје о федерацији односиле су се на савез слободне, независне и уједињене

²⁴ В. Крестић, *Срби у Угарској 1790-1918*, Нови Сад, 2013, стр. 283; Ч. Попов, Ј. Попов, *нд*, стр. 29.

²⁵ Угарски сабор је, почев од 1830, усвојио више одлука чији је смисао језичка, а затим и национална унификација етнички изузетно разноликог састава тадашње Мађарске, у којој су, 1840, Мађари чинили свега 37% укупног становништва. Мађарски језик уведен је као званични у правосуђу и војној администрацији и постављен је као услов за рад у јавним службама и адвокатури. Црквене књиге морале су бити вођене на мађарском, а знање тог језика постало је обавезно и за свештенство Српске православне цркве. У то време, српски прваци из Новог Сада, попут очева Јована Јовановића Змаја и Михаила Полит-Десанчића, исписују своју децу из српских гимназија и уписују их у мађарске школе. Д. Поповић, *нд*, стр. 199-202; С. Гавриловић, *нд*, стр. 41.

²⁶ Љ. Кркљуш, *Аутономија Војводине до 1918. године*, стр. 29.

српске државе са осталим хришћанским балканским народима, ослобођеним турске власти.

Сличан пројекат Милетићевог саборца Михаила Полит Десанчића предвиђао је, такође, стварање независне српске државе којој би биле прикључене Босна, Херцеговина, Стара Србија и Црна Гора "у којима постоји само један народ, српски".²⁷ Милетићева и Десанчићева студија су, у много чему, блиске "Начертанију" Илије Гарашанина и у центар пажње стављају решавање српског питања, односно ослобођење и уједињење српског народа, а тек затим његово уклапање у шире балканске или јужнословенске оквире.²⁸ Попут већине српских политичара у Монархији, Десанчић је Србију сматрао Пијемонтом српског народа и бранио је српске интересе, али се заузимао и за национална и политичка права Хрвата, уздајући се у сарадњу са њима, као вид одбране од аустријске и мађарске доминације.²⁹ У сарадњи са Јужним Словенима, па и прикључењу Троједној краљевини Далмацији, Хрватској и Славонији, решење за опстанак Срба у Аустроугарској видели су и други српски политичари, у околностима које још нису наговештавале ни рат, ни распад Аустроугарске.³⁰

У то време, идеју јужнословенске заједнице међу Хрватима заступа Народна странка која баштини идеје Илирског покрета, насталог као борба за културну и националну интеграцију хрватског народа, а затим и за културно и политичко повезивање Хрвата, Срба и Словенаца. Насупрот традиционалном учењу да је циљ Илирског покрета и његових политичких наследника било стварање слободне и независне југословенске државе, има мишљења да је њихова визија заправо било обнављање хрватске националне државе која је од XII века била у државном оквиру Угарске, а

²⁷ Б. Бешлин, *Европски утицај на српски либерализам у XIX веку*, Сремски Карловци-Нови Сад, 2005, стр. 464-465.

²⁸ Ч. Попов, Ј. Попов, *нд*, стр. 29

²⁹ Због тога је угарски министар Калман Тиса подругљиво називао Десанчића "незваним адвокатом Хрватске" В. Крестић, *нд*, стр. 442.

³⁰ К. Милутиновић, *Војводина између Београда и Загреба 1918*, Загреб, 1966, стр. 314.

затим Аустрије. Сличне контроверзе постоје и око личности Јосипа Јураја Штросмајера који је деценијама важио за искреног и аутентичног Југословена и "моралног патријарха хрватске и југословенске демократије онога времена". Међутим, новија истраживања указују на то да је он, превасходно, следио хрватске националне интересе те да је, заправо, остао на позицијама хрватског државног и историјског права, а да је његово југословенство било "мисионарско-католичко и великохрватско".³¹ Као и остале хрватске странке, Народна инсистира на "уговорном начину суделовања Хрватске као посебног државног индивидуалитета у установљавању државноправних односа", а у процесу преуређења Хабзбуршке монархије, 1866-1868, та гледишта постају "званична становишта хрватског сабора, уклопљена у конструкцију хрватског државног права и императива очувања континуитета хрватске државности."³² Полазећи од те конструкције, а свестан недовољне снаге Хрватске и етничке разноликости покрајина у Аустро-Угарској, Штросмајер се залагао за заједницу Јужних Словена у федерално уређеној Монархији, која би окупила Хрвате, Србе и Словенце, под доминацијом Загреба и скиптром Хабзбурга.³³ Када су, после Аустро-угарске нагодбе, наде у федерално преуређење Монархије пропале, Штросмајер је прихватио предлог Илије Гарашанина да Хрватска заједно са Србијом ради на оснивању једне независне југословенске државе. Међутим, после ревизије нагодбе са Угарском, 1873, Народна странка је преузела власт у Хрватској и одустала од сарадње и са Србима у Угарској и са Србијом.³⁴

Напустивши опозициону борбу и сарадњу са Србима, Народна странка вратила се концепту хрватског државног права и тези о "хрватском

³¹ Ч. Попов, *Велика Србија, стварност и мит*, Сремски Карловци-Нови Сад, 2008, стр. 90.

³² М. Стефановски, *Идеја хрватског државног права и стварање Југославије*, Београд, 2008, стр. 58-59.

³³ В. Крестић, *Српско-хрватски односи и југословенска идеја у другој половини XIX века*, Београд, 1988, стр. 134.

³⁴ Крестић закључује "да су Штросмајер и народњаци прихватили сарадњу са Србијом и заједно с њом и под њеним вођством желели да решавају јужнословенско и источно питање онда када би се нашли у безизлазном положају и када би пропали сви њихови планови о примату међу Јужним Словенима који би имали у федералистички уређеној Монархији." (*Српско-хрватски односи и југословенска идеја у другој половини XIX века*, стр. 137-150)

политичком народу" којом је прихваћена теорија о нацији као заједници држављана, односно припадности држави. Одредба о хрватском политичком народу садржана је и у хрватској Конституцији из 1882. која, осим "такозване етнографске" успоставља и "политичку народност, код које се не гледа на поријекло, него на земљу, државу... Према тому су, дакле, који су се родили у Хрватској, у политичком погледу Хрвати."³⁵ По узору на мађарску сталешку политику, ова теорија о једном политичком народу на територији Хрватске "постаје баштина целе политике и полако се увлачи у речник већине политичара без обзира којој су оријентацији припадали".³⁶ Концепт државног и историјског права и хрватског политичког народа имао је екстремну варијанту у антисрпској и антисловенској политици Хрватске странке права, предвођене Еугеном Кватерником и Антоном Старчевићем, која захтева самосталност у односу на Аустрију и Мађарску, али и ослобођење хрватске националне идеје од српског утицаја, а хрватске државе од Срба који су за Старчевића "нечиста пасмина" или, у најбољем случају, "колебљиви Хрвати".³⁷

Као протагонисти југословенске идеје, Штросмајер и Рачки, истина, за разлику од Старчевића, признају Србима етничку посебност ("родословну националност"), али их не признају као "политички народ", сматрајући да они, у Хрватској "заједно са Хрватима творе један политички народ".³⁸ Та теза, први пут изнета у Хрватском сабору 1861, испровоцирала је протест патријарха Рајачића "против неправде хегемонистичког тежења једног племена народног над другим", уз констатацију да се Срби неће одрећи своје националне посебности "ни за љубав илирства, ни југословенства, ни хрватства."³⁹

Једна од последица ревидиране Хрватско-угарске нагодбе била је и слабљење Српске народне слободоумне странке у Хрватској чији је један део

³⁵ Нав. према: М. Екмечић, *Стварање Југославије 1790-1918*, стр. 209.

³⁶ *Исто*, стр. 158-159; В. Крестић, *Државно и историјско право Хрватске-основ сукоба са Србима*, стр. 8.

³⁷ И. Банац, *Национално питање у Југославији*, Загреб, 1988, стр. 95.

³⁸ *Исто*, стр. 91.

³⁹ Нав. према: М. Стефановски, *нд*, стр. 180.

(*нотабилитети*) прихватио ревизију и био против сваке идеје о аутономној српској политичко-територијалној јединици у Угарској. Милетићева странка ће се, 1887, поделити на Српску народну радикалну странку предвођену Јашом Томићем и Српску народну либералну странку на чије чело долази Михаило Полит Десанчић. И једни и други остали су, начелно, на позицијама Милетићеве политике и Бечкеречког програма, али ће, у наредним деценијама, њихови политички наследници испољити драматичне разлике у тумачењу националних интереса српског народа у Војводини. Те супротности испољиће се, већ 1918, око начина на који ће Банат, Бачка, Барања и Срем, подручја која су и једни и други звали Војводином, ући у заједничку југословенску државу.

БАЧКА, БАНАТ, БАРАЊА И СРЕМ У ЈУГОСЛОВЕНСКОЈ ДРЖАВИ

1. ГЛЕДИШТА ВОЈВОЂАНСКИХ ПОЛИТИЧАРА О НАЧИНУ УЈЕДИЊЕЊА

Српска црквено-школска аутономија укинута је у тренутку који представља врхунац агресивне кампање и нескривених освајачких претензија Аустроугарске према матичној држави Срба. Почетком XX века, Аустро-Угарска и Немачка интензивирају политику продора на Исток, а главна препрека на том путу је Србија која је тада заузимала централни део Балканског полуострва, укључујући геополитички и стратешки важне долине Мораве и Вардара, што је чинило потенцијално опасним ослоном руске политике на Балкану. Чињеница да је позиција Србије ојачала после Балканских ратова, само је подстакла непријатељство Беча и сумње да би она заиста могла одиграти улогу "српског Пијемонта". У једној поверљивој noti Немачкој, после Првог балканског рата, сугерише се да Србија не сме изаћи на Јадран, односно, да се мора спречити њено уједињење са Црном Гором, као и то да јој се не сме дозволити да задобије српске и хрватске територије под Аустро-Угарском. Сам Фрања Јосиф I, у писму немачком цару Вилхелму, констатује да је Србија центар панславистичке политике и да уједињење свих Јужних Словена, под заставом Србије, представља "сталну опасност за мој Дом и државу".⁴⁰

Избијање Првог светског рата заиста је оживело идеје јужнословенског уједињења, али и све разлике у погледу остваривања тог циља. Као резултат покрета за национално ослобођење у XIX веку, у међународном контексту решавања Источног питања, а по примеру и под јаким утицајем уједињења Италије и Немачке, идеја југословенства није се свуда јавила са истим садржајима и у исто време, а од почетка је праћена

⁴⁰ М. Екмечић, *Стварање Југославије*, стр. 667.

различитим схватањима у погледу државноправне форме и унутрашњег уређења будуће државе.

У Србији је идеја уједињења тумачена првенствено као потреба за интеграцијом Срба, "где год живели". У тзв. западној варијанти, уједињена српска држава ушла би у заједницу са Јужним Словенима из Аустроугарске, а у "јужној", формирала би заједничку државу са Бугарима. Решавање српског националног питања као темељни и савез са осталим Јужним Словенима као могући спољнополитички циљ Србије, предвиђа и Гарашаниново "Начертаније", а идеју јужнословенске државе заступао је и кнез Михаило Обреновић под којим је Србија "постала стожер свих балканских припрема за једну заједничку акцију хришћана против Турске".⁴¹

Као независна држава, Србија је идеју југословенства и народног јединства Срба и Хрвата прихватила и развијала, нарочито после Балканских ратова, у светлу сопствене ослободилачке и ујединитељске улоге. Политичке промене које су 1903. уследиле сменом династија и доласком на власт Петра I Карађорђевића, довеле су до политичке стабилности и економског опоравка земље. Право гласа имао је већи постотак становништва него рецимо у Немачкој, Италији и Енглеској, а штампа је, за ондашње прилике, уживала значајну слободу. Упркос царинском рату и анексионој кризи, друштво се модернизује, регулише се социјално законодавство, јача задругарски покрет, евидентан је напредак у науци и култури. Велика школа у Београду 1905. прераста у Универзитет, чија се научна достигнућа и предавачи налазе на европском нивоу.

У таквој Србији, самосвест о посебности српске државе негована је упоредо са развијањем осећања о потреби стварања шире јужнословенске заједнице, па се национални задатак почео сагледавати као потреба уједињења целокупног српског народа, а затим и свих југословенских

⁴¹ И. Гарашанин, *Начертаније*, Београд, 1998, стр. 71; В. Поповић, *Источно питање*, Београд, 1996, стр. 179.

народа.⁴² За Николу Пашића и за све српске политичаре Југословенски програм је био и "складна надградња, природан оквир оживотворења тежње ка ослобођењу и уједињењу српства", нераздвојан од првобитног циља-коначног решавања српског националног питања.⁴³ Српска политичка елита и угледни српски интелектуалци афирмисали су потребу стварања заједнице Јужних Словена, уверени да ће покрет југословенског јединства потиснути верске искључивости и превазићи историјске, културне и политичке разлике међу Јужним Словенима, првенствено међу Србима и Хрватима, те да је реч о "три племена једног народа" или "троименом народу". За већину српских политичара, из уверења о народном јединству логично је следила идеја о државном унитаризму, али је идеологија о јединственој националној држави "фатално, али свесно" превиђала улогу религије и њене интегративне снаге у југословенским друштвима.⁴⁴ Превиђало се, такође, да су идејна наслеђа Срба и Хрвата била битно различита. Хрватска политика почивала је на историјском државном праву, односно на конструкцији непрекинутог континуитета и правно неокрњеног суверенитета хрватске државности која се темељила на уговорном концепту заснивања и измене државноправних веза и самосталности Хрватске, исказаној кроз установу банске власти.⁴⁵ "Државно и историјско право" којим се доказивало да је Хрватска сачувала своју самосталност и државноправну посебност и у државним оквирима Угарске и Аустрије било је полазна основа у програмима свих хрватских грађанских партија, све до почетка XX века.⁴⁶ С друге стране, у Србији је политичка и публицистичка мисао више била посвећена питањима политичке демократије, а о разликама у историјском наслеђу и националним, културним и верским подвојеностима просуђивало се "помало олако, са оптимизмом младог

⁴² Љ. Трговчевић, *Научници Србије и стварање југословенске државе 1914-1920*, Београд, 1986, стр. 21-22.

⁴³ М. Стефановски, *нд*, стр. 276.

⁴⁴ М. Екмечић, *Стварање Југославије*, стр. 672; Ч. Попов, *Велика Србија-стварност и мит*, стр. 126.

⁴⁵ М. Стефановски, *нд*, стр. 16.

⁴⁶ В. Крестић, *Државно и историјско право Хрватске-основ сукоба са Србима*, Зборник Матице српске за историју, 51/1995, стр. 11.

грађанског друштва у успону, с поуздањем у виталност саме државне идеје, у обједињавајућу моћ модерне државне организације и са уверењем у свемоћ класичних демократских установа да, прожете социјалним реформама, изравнају наслеђене подвојености и превазиђу уже националне и покрајинске основе и оквире привредног и културног живота, и друштвеног и политичког организовања".⁴⁷ Из таквог уверења, али и због чињенице да су, ван граница Србије, живели милиони Срба, српска влада је, од почетка, будућност Југословена видела у унитарној држави.

Иако у првим месецима рата Србија није имала дефинисан државни програм, а идеја југословенског уједињења противречила је, не само интересима Централних сила, већ и чланица Антанте, у септембру 1914. српска влада се определила за стварање једне јаке југозападне словенске државе, у чији би састав ушли сви Срби, Хрвати и Словенци. На еволуцију ратних циљева Србије, напуштање српског и прихватање југословенског националног и државног програма, утицала је, између осталог, "плима просрпских и пројугословенских расположења и њихових манифестација у јужнословенским земљама Аустроугарске".⁴⁸ У то време, међутим, постојао је и алтернативни програм српског уједињења, на шта је утицало и стање на фронту и колебљиво расположење савезника.

Дефинитивну прекретницу у српској државној политици представљала је Нишка декларација којом је Народна скупштина Србије, 7. децембра 1914, прокламовала као ратни циљ одбрану Србије и "ослобођење и уједињење све наше неслободне браће Срба, Хрвата и Словенаца".⁴⁹

Унитаристичка концепција Србије наишла је на отпор и неразумевање хрватских и словеначких политичара са територија Аустроугарске, окупљених у Југословенском одбору који је, на иницијативу српске владе, формиран у Паризу, 1915, са задатком да брани интересе

⁴⁷ М. Стефановски, *нд*, стр. 274.

⁴⁸ Ч. Попов, *нд*, стр. 116.

⁴⁹ Нишка декларација. Изјава Владе Краљевине Србије, објављено у: Збирка докумената *Југославија 1918-1988*, пр. Б. Петрановић, М. Зечевић, Београд, 1988, стр. 37.

југословенских народа у иностранству и промовише идеју о уједињењу. Будући да је идеја уједињења код Хрвата углавном разматрана у конфедералистичком концепту који би им гарантовао државноправну посебност и самосталност, хрватски чланови Одбора, пре свих Анте Трумбић и Франо Супило, били су незадовољни Пашићевом политиком уједињења и његовом визијом уређења будуће југословенске државе. Трумбић је тврдио да, док рат траје, не треба покретати питање унутрашњег уређења земље, али је имао "интимну бојазан" од "српског ортодоксног ексклузивизма" и сматрао да, бар у почетку, треба применити решење "једног идеалног дуализма".⁵⁰ Супило је био изразити експонент хрватске идеје о дуалистичком облику заједнице, у коју би Хрватска ушла као центар окупљања Јужних Словена из Монархије. Федерализам је прихватао као "смањени" програм и то тек у условима опасности од италијанских претензија према хрватској обали.⁵¹ Већ тада је покушавао да интернационализује хрватско питање, па је у меморандумима упућеним британском министру спољних послова Едварду Греју уједињење условљавао претходном унутрашњом трансформацијом Србије, "народно-политичким, уставним и културним реформама".⁵² Он се залагао за "окупљање католичких области око Хрватске" и федерализацију југословенске државе у форми "историјских покрајина", у чему су га здушно подржавали неки британски политичари и интелектуалци попут Роберта Вилијама Ситон-Вотсона, Викема Стида и Артура Еванса.⁵³ Историјске

⁵⁰ Богумил Храбак сматра да је "двојна југословенска држава" била "идеал" хрватске политике, а да су њихове концепције погрешно називане федералистичким, јер је "сваки сложен тип државе изједначаван са федерализмом". (*Двојна југословенска држава-идеал хрватске буржоазије 1914-1935*, Београд, 1989, стр. 217)

Никола Пашић је, такође, "појмовно изједначавао федерацију с конфедерацијом: федерацију није схватао као облик уређења државе, већ је федерализам за њега значио раздвајање, подвајање у више одељених држава неспојиво са идејом уједињења и државним јединством." (*Идеја хрватског државног права и стварање Југославије*, стр. 275)

⁵¹ Б. Храбак, *нд*, стр. 221.

⁵² Објављено у: Збирка докумената *Југословенски федерализам-идеје и стварност*, пр. Б. Петрановић, М. Зечевић, Београд 1987, стр. 28-30.

⁵³ О улози тзв. пријатеља Југославије у стварању југословенске државе и споровима око државноправног уређења видети: Хју и Кристофер Ситон-Вотсон, *Р.В. Ситон-Вотсон и Југославени*, Кореспонденција, I,II, Хју Ситон-Вотсон, Роберт Вилијем Ситон-Вотсон и

покрајине, као федералне јединице, према Супиловом "хрватском програму стварања југословенске државе, заснованом на федерализму" биле би: Србија из 1913. (са Македонијом и Војводином), Хрватска са Славонијом и Далмацијом, Словенија, Босна и Херцеговина и Црна Гора.⁵⁴ Супило је напустио Југословенски одбор, јер његов "хрватски програм" и предлог да се "раскине са Србијом" није добио подршку осталих чланова, али ће ускоро, та концепција, генерално гледано, постати доминантна политичка идеја и захтев хрватске јавности.

У разговорима на Крфу, 1917, хрватски политичари су истрајавали у ставу о потреби посебних аутономија, законодавних тела, извршних органа и сабора у појединим историјским покрајинама. Пашић је прихватио неке специфичности на којима су Хрвати инсистирали, али је био изричито против аутономија, сматрајући федералистичко решење slabим и краткотрајним.⁵⁵ Разлике није било могуће превладати, па је постигнута сагласност о неопходности државног уједињења у монархистичком облику и компромисној варијанти унитаризма која је почивала на тези о "троименом народу". После узајамних претњи Пашића и Трумбића "Великом Србијом", односно, "Независном Хрватском", питање коначног унутрашњег уређења одложено је, односно препуштено Уставотворној скупштини.

У мају 1917, заступници Југословенског клуба у бечком Царевинском већу објавили су *Мајску декларацију* која се ослањала на аустроугарску концепцију тријализма. У Декларацији се, "на темељу народнога начела и хрватскога државнога права," захтева "уједињење свих земаља у Монархији,

југославенско питање, Убавка Остојић-Фејић, *Прилог биографијама британских експерата за југословенска питања*, Слободан Јовановић, *Записи о проблемима и људима 1941-1944.* и др.

⁵⁴ Б. Петрановић, *Историја Југославије 1918-1988*, I, Београд, стр. 15.

⁵⁵ За федерално, па и републиканско уређење будуће државе, залагао се и део српске опозиције и интелигенције. Јован Цвијић се залагао за федерацију америчког типа у којој би "уједињени народи заједничким снагама стварали југословенску цивилизацију". Љубомир Стојановић је био мишљења да треба формирати "федеративну републику" која би се састојала од Србије, Црне Горе, Босне и Херцеговине, Хрватске у границама Бановине, Далмације, Словеније, Баната и Бачке. Милан Грол и Коста Кумануди су такође били за федерацију, која би, с временом, прерасла у балканску. Странке социјалдемократске оријентације захтевале су формирање "Југословенске федеративне републике". (*Југословенски федерализам-идеје и стварност*, стр. 55-56)

у којима живе Словенци, Хрвати и Срби у једно самостално, од свакога господства туђих народа слободно и на демократској подлози основано државно тијело, под жезлом Хабзбуршко-лоренске династије".⁵⁶ Ова декларација је у нашој историографији тумачена и као манипулација Беча да, концептом тријалистичког преуређења Монархије, сачува Аустроугарску, али и као једини, објективно могући политички корак у тадашњим околностима, будући да се силе Антанте, све до пред крај рата, противе разбијању Аустроугарске, предлажући да се Монархија федерализује давањем аутономија појединим народима.⁵⁷

Колебљива расположења савезника "пресекле" су српске војне победе и пробој Солунског фронта, а у октобру 1918, у Хрватском сабору, Народно вијеће СХС прогласило је заједничку суверену Државу Словенаца, Хрвата и Срба, на темељу њиховог "народног јединства" и "тима прекинуло сваку везу са Хабзбуршком монархијом." Држава СХС проглашена је "на цијелом етнографском подручју тога народа, без обзира на ма које територијалне и државне границе." У закључку се, даље, наводи да ће о облику владавине и унутрашњем устројству државе одлучити уставотворна скупштина "унапред одређеном квалифицираном већином".⁵⁸

⁵⁶ Декларација Југословенског клуба. Објављено у: Збирка докумената *Југославија 1918-1988*, пр. Б. Петрановић, М. Зечевић, стр. 83-84.

У коментару овог документа, Петрановић и Зечевић помињу "словеначке, српске и хрватске заступнике", док В.Ђоровић наводи "словеначке и хрватске чланове бечког парламента", тврдећи да "Срби на ту изјаву нису пристајали". (*Историја српског народа*, Бања Лука, 1997, стр. 591)

⁵⁷ Према М. Екмечићу, на федерализацији Аустроугарске инсистирала је посебно Америка којој је Монархија била потребна као економска целина, а чија је, иначе, "слабост" била федерални принцип уређења државе. Мада је прокламовао принцип самоопредељења народа, Вилсон је сматрао да је "федеративни принцип у средњој Европи један од трајнијих темеља будућег мира." (*Ставови Николе Пашића према америчким плановима претварања Аустроугарске у федеративну државу*, Загреб, 1969, стр. 161-162)

⁵⁸ М. Стефановски упозорава на два битна аспекта одлука о проглашењу Државе СХС: -"правно значење одредбе о квалификованој већини, као кључно за опредељивање правне природе конститутивног акта, тима и правне нарави саме заједнице", чија је подлога у тумачењу хрватских политичара требала да буде национална, односно племенска, а не бројна. Такво тумачење изазвало је озбиљне неспоразуме на Крфским преговорима, а нарочито приликом одлучивања о унутрашњем уређењу у Уставотворној скупштини; -под појмовима "јединствена", "народна", "суверена" држава, хрватски политичари су подразумевали њене односе према иностранству, како је децидирано наведено у записнику са седнице средишњег одбора Народног вијећа од 26. октобра 1918, "дочим се у читавој

Као "трећи фактор уједињења", представници Народног вијећа СХС учествовали су на преговорима са српском владом, опозицијом и Југословенским одбором у Женеви, у новембру 1918, окончаним Декларацијом која је поразила "Пашићеву тезу о Србији која ослобађа и уједињује, али, пре свега, саму концепцију југословенства".⁵⁹ Декларација из Женеви је констатовала уједињење у државу Срба, Хрвата и Словенаца, док је Црној Гори отворен "братски загрљај" и препуштено да сама одлучи да ли ће јој се придружити. Влада Краљевине Србије и Народно вијеће СХС наставили су "отправљати послове сваки у свом унутрашњем правном и територијалном делокругу", до тренутка када Уставотворна скупштина "уставом не пропише дефинитивно устројство државе".⁶⁰ Очигледно је да су у Женеви преовладала гледишта која су заговарали Народно вијеће и Југословенски одбор: у државноправном смислу, у питању је била сложена заједница конфедералног, дуалистичког облика. Природа Женевског споразума недвосмислено је показивала да пројектована заједница представља уговорни однос у коме обе стране задржавају својство државности. Увидевши да се одступило од српске концепције уједињења, свестан стечене војне предности, (можда и у жељи да заслуге за уједињење припише искључиво Круни, како тврде неки историчари) Александар Карађорђевић је изазвао кризу владе и одбио да ратификује споразум.⁶¹ Договор су одбацили и кључни министри у Пашићевој влади, дефинишући га као конфедерализам, идеолошки остатак хабзбуршких времена, претњу монархији и династији. Ништа боље није прошао ни Антон Корошец, од чијег се потписа оградило Председништво Народног вијећа СХС и чији је потпредседник Анте Павелић, лидер Хрватске странке права, још увек инсистирао на аутономијама за Хрватску, Словенију, Србију с Црном Гором, Срем, Банат и Бачку, Далмацију и Македонију.

унутарњој уредби има одлучивати тек касније пригодно конституирања исте државе". (*Идеја хрватског државног права и стварање Југославије*, стр. 211-216)

⁵⁹ М. Суботић, *Југословенство, порекло и историјски расплет*, Српска политичка мисао, бр.1-4, Београд, 1998, стр. 50.

⁶⁰ Објављено у: Збирка докумената *Југословенски федерализам-идеје и стварност*, пр. Б. Петрановић, М. Зечевић стр. 59-65.

⁶¹ Б. Петрановић, *Југославија 1918-1988*, Београд, 1988, стр. 22.

Решење је наметнуо развој догађаја: суочена са отвореним територијалним претензијама Италије, Покрајинска влада за Далмацију упутила је 16. новембра ултиматум којим је од Народног вијећа тражила да у року од пет дана прогласи уједињење са Србијом и формира заједничку владу са Александром Карађорђевићем на челу, што је Народно вијеће и учинило 24. новембра 1918.⁶²

У преговорима са Владом Краљевине Србије, у Београду, последњих дана новембра, делегација СХС није се у потпуности придржавала *Напутка* Народног вијећа који је представљао помак у односу на Женевску декларацију, предвиђајући јединствену државу СХС, али, истовремено и "правну нарав заједнице која настаје уговором и има делегиране надлежности".⁶³ Представници Народног вијећа признали су монархистички облик владавине и династију Карађорђевића, али су инсистирали на томе да, до сазивања Уставотворне скупштине, под контролом централне владе остану "досадашњи аутономни административни органи". У одговору на Адресу Народног вијећа, регент Александар Карађорђевић је 1. децембра 1918, у Крсмановићевој згради на Теразијама, прогласио уједињење Краљевине Србије са земљама државе СХС, у јединствено Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца.⁶⁴ У нову државу ушле су административне територије

⁶² Образлажући ставове далматинске Покрајинске владе, Јосип Смодлака је хрватским политичарима који су се опирали уједињењу у унитарну државу, између осталог, рекао: "Ви хоћете да правите ортаклук са једном славном фирмом и улазећи у ортаклук ви хоћете да постављате услове, ви који нисте ни пропала фирма". (*Историја српског народа*, стр. 595)

⁶³ Б. Петрановић, М. Зечевић, *Југословенски федерализам...*, 67-69.

⁶⁴ В. Ћоровић оцењује да је народно јединство код Срба несумњиво било ствар искреног уверења коме су остали верни до краја, али да је за Хрвате оно била потреба практичне политике, с обзиром на одредбе Лондонског уговора и италијанске претензије на део хрватске територије. (*Историја српског народа*, стр. 590)

С. Јовановић, међутим, сматра да "југословенска мисао није била ништа друго него свест о потреби сарадње Срба и Хрвата". Анализирајући прилике уочи Првог светског рата, Јовановић подсећа да су се Хрвати "бојали да своју муком стечену аутономију неће бити у стању да одбране од сталних и систематских напада угарске владе". С друге стране, "ми смо имали да останемо *Мала Србија*, укљештена између Аустрије и Бугарске, без излаза на море, лишена економске самосталности и само с привидном политичком самосталношћу". Зато је, сматра Јовановић, "поред сентименталности, било и код Срба и код Хрвата сасвим тачног схватања својих политичких интереса." (*Југословенска мисао у прошлости и будућности*, Београд, 1939)

Ј. Хоптнер учачава да су југословенски народи приступили стварању државне заједнице без заједничке политичке филозофије са различитим државноправним искуством, те да већ у току рата настаје корен кризе, која ће деценијама потресати заједничку државу. Хрватске

Краљевине Србије, Краљевине Црне Горе, затим, Далмације и Словеније које су биле аустријски царски поседи, Хрватске, Славоније, Баната, Бачке, Барање и Срема који су се налазили под угарском круном и Босне и Херцеговине која је, након анексије, имала статус аустроугарског државног поседа. Нова држава добила је прву владу, 20. децембра, а два дана касније, званично име Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца, заставу и грб.⁶⁵

Сукоб унитаристичке и конфедералистичке концепције који се, у основи, одвијао на релацији Београд- Загреб, обележио је процес уједињења, али и читаво међуратно раздобље. У том сукобу, положај Војводине јавља се као тачка у којој се преламају интереси његових актера, а питање њеног статуса отвара се већ уочи уједињења као важно питање српско-хрватских односа.

Када је, крајем 1918, постало сасвим извесно да је пораз Аустроугарске неминован, а југословенско уједињење било на помолу, међу српским политичарима у Војводини дошло је до поларизације око начина приступања новој држави. За разлику од радикала, предвођених Јашом Томићем, који су сматрали да Војводина, непосредно и безусловно, треба да се присаједини Србији, демократе (наследници либерала), окупљене око Тихомира Остојића⁶⁶, изражавале су солидарност са Народним вијећем и захтевале да се Војводина уједини преко Загреба, односно Државе Срба, Хрвата и Словенаца. Сукоб двеју поменутих концепција указивао је да међу српском интелигенцијом на простору Војводине постоји расположење у корист

федералистичке идеје биле су потпуно туђе нарочито "Србима пречанима", констатује Хоптнер, јер би "у федералној држави они остали само једно српско острво у хрватском мору". Тако је Краљевина била "слаб амалгам народа са противречним и опречним идејама о држави, нарочито у погледу на природу и форму нове државе". (Ј. Б. Хоптнер, *Југославија у кризи 1934-1941*, New York and London, 1962, стр. 17-20)

⁶⁵ Одлуком Привременог народног представништва, 15. јула 1920, југословенска држава је преименована у Краљевину СХС.

⁶⁶ Остојић је, са групом истомишљеника, 1908, формирао Демократску странку која није успела да стекне већи број присталица и масовније чланство у Војводини, а 1919. прикључила се Југословенској демократској странци. С. Марковић, *Политиканство или пролегомена Демократске странке код војвођанских Срба Аустроугарске монархије*, Нови Сад, 2012, стр. 426-427.

јачања веза са јужнословенским народима у Монархији и њиховим обједињавањем, првенствено у корист јачања веза са Загребом. То југословенство, које није подразумевало претходно решење српског националног питања, објашњава се "традицијама политичког живота Војводине", вековним заједничким животом са Хрватима и заједничком борбом под туђинском влашћу, у сличним политичким, економским и културним условима.⁶⁷

Уочи уједињења, у складу са административно-територијалном поделом Угарске, Барања, Бачка и Банат припадали су Барањској жупанији (са седиштем у Печују), Бачко-Бодрошкој (са седиштем у Сомбору), Торонталској (са седиштем у Великом Бечкереку) и Тамишкој (са седиштем у Темишвару). Срем је припадао Сремској жупанији чије је седиште било у Вуковару. Посебан статус имали су слободни краљевски градови, у рангу жупаније, којима је управљао посебни велики жупан и градови у рангу среза који су били под непосредном влашћу великог жупана оне жупаније у чијем су саставу били.⁶⁸

Одмах по избијању рата, аустроугарске власти су, страхујући од политичке и војне солидарности са Србијом, забраниле рад свих мањинских опозиционих партија, укинуле њихову штампу и обуставиле активности културних и других удружења. Бројним оптужбама и драконским осудама за велеиздају и друге "противдржавне" активности, на удару су се нашле истакнуте личности националног и политичког живота Срба у Угарској, што је знатно успорило њихову политичку активност и национални отпор.⁶⁹

⁶⁷ Љ. Кркљуш, Л. Ракић, *Војводина и стварање југословенске државе 1918. године*, Збирка докумената *Присаједињење Срема, Баната, Бачке и Барање Србији 1918*, пр. Д. Његован, Нови Сад, 1993, стр. 170-171.

⁶⁸ Статус слободних краљевских градова имали су: Нови Сад, Сомбор, Суботица, Панчево, Вршац и Земун, а статус срезова Стара Кањижа, Сента, Велики Бечкерек, Велика Кикинда, Бела Црква, Сремски Карловци, Сремска Митровица, Петроварадин. М. Палић, *Преглед административно-територијалних промена у Војводини 1918-1941*, Зборник Матице српске за друштвене науке, 38, Нови Сад, 1964, стр. 127-130.

⁶⁹ Јаша Томић, Михаило Полит Десанчић, Тихомир Остојић, Васа Стајић, између осталих, провели су рат у затвору или интернацији.

Масовно је страдало српско цивилно становништво, које је одушевљено прихватило српску војску приликом тзв. сремске офанзиве, а сличне репресалије погодиле су и становништво јужног Баната, после продора мањег српског одреда на ову територију. Терор над становништвом појачавала је свест власти о добровољачком покрету у Војводини, јер је, према неким проценама, из септембра 1918, око 7. 330 Срба из Војводине чинило више од трећине укупног броја добровољаца у српској војсци.

Иако је Никола Пашић препоручио да у Југословенски одбор уђе и представник Војводине, тек крајем 1917. члан Одбора постао је књижевник Вељко Петровић који је, у лето 1918, предлагао Војвођанима да сачине декларацију о захтевима Јужних Словена у Угарској и тако потврде савезнички и српски карактер овог подручја. Радикали су одбили овај предлог, сматрајући да је на самом крају рата апсурдно изазивати репресалије Пеште, а у Југословенском одбору запазили су да "Војводина не учествује у политичком животу онолико колико би требало и колико би могла." Према сведочењима савременика, све до пред крај рата, у Војводини је владала атмосфера ишчекивања, па и опортунизма⁷⁰, а "велика криза националне идеје опхрвала је Србе пречане."⁷¹

Услед прилика на балканском ратишту, али и повратка представника српског политичког живота и интелигенције из затвора и интернације, од јесени 1918. у Војводини се озбиљније размишља и ради на националном ослобођењу и отцепљењу Јужних Словена од Угарске.

Хрватска штампа је објавила информацију да је на једном тајном састанку Срба и Буњеваца, 2. октобра, у Суботици, усвојена резолуција о

⁷⁰ "Ми смо кукавице којима је српство само на језику, а када би требало делом, па и главом и крвљу посведочити то-онда се одричемо и имена свог. Или су у нас економске прилике сређене, благостање широких слојева добро, цивилно правосуђе такође исправно и поуздано, те нема оне оскудице и неправде који су најјачи покретачи отпору. Али то знам, видим и осећам да ми Срби данас у овим крајевима не вршимо своју српску ни словенску дужност и да не чинимо оно што се с правом могло од нас очекивати." (О првим данима рата по сећањима др Јована Јоце Лалошевића - Историјски архив Сомбор, Ф-56, инв. бр. 549)
У писму Тихомиру Остојићу од 22. октобра 1918, Милан Кашанин се чуди "да се не мичу они славни политичари око бивше Заставе и Браника... где су сада?" (Рукописно одељење Матице српске, М- 5544)

⁷¹ Р. Љушић, *Српска државност 19. века*, Београд, 2008, стр. 467.

потреби ослобођења и отцепљења Војводине од Угарске, у којој се Бачка, Банат и Барања третирају као "будући саставни дјелови слободне заједничке југословенске државе свију Југословена". У новембру је резолуција допуњена одлуком да се Народном вијећу СХС у Загребу призна искључива компетенција у свим питањима и од њега очекују упутства и директиве. С обзиром на то да текст резолуције није сачуван, радикали су тврдили да "поузданички састанак" у Суботици уопште није ни одржан, већ да је поменута резолуција сачињена у Загребу.⁷²

Предвођени Јашом Томићем, војвођански радикали су се противили "јужнословенској" концепцији уједињења и повезивању са Народним вијећем, без обзира на дилеме које тада постоје у њиховој странци, већ су заступали став да се статус Војводине мора решити непосредним прикључењем Србији. На Томићеву иницијативу формиран је Велики народни одбор, као носилац националног покрета и својеврсна народна управа. Одбор је збрињавао заробљенике и интернирце, организовао здравствену службу, прикупљао добротворне прилоге, па чак и покренуо свој *Српски лист*. Стратешки задатак Одбора било је организовање слободно изабране народне скупштине која ће одлучити о судбини српског народа у Војводини, на основу права самоопредељења. Српски народни одбор је успео да својом политичком акцијом обухвати већину словенског живља у Војводини, Словаке, Буњевце, Русине, Шокце и Хрвате. У анархичним околностима распада монархије, Одбор је покушавао да сачува ред и имовину, јер се на мађарске војне и полицијске јединице више није могла ослонити ни сама угарска власт. У ту сврху организована је Народна стража, а затим и српска војна полиција.⁷³

Почетком новембра, српска војска прешла је Саву и Дунав. Према одлуци савезничке и српске врховне команде, I и II армији наложено је да запоседну Банат до линије Бела Црква–Вршац–Темишвар и десетак

⁷² Р. Кончар, *Опозиционе партије и аутономија Војводине 1929-1941*, Нови Сад, 1995, стр. 17; К. Милутиновић, *нд*, стр. 336-339.

⁷³ Д. Његован, *Присаједињење Војводине Србији*, Нови Сад, 2004, стр. 221-225.

километара источно, на северу до Мароша, у Бачкој до линије Суботица–Баја. Српске јединице су 9. новембра ушле у Нови Сад, "свечано дочекане и одушевљено поздрављене", као и у другим војвођанским градовима.⁷⁴

Велику народну скупштину сазвао је пододбор који су чинила по два представника радикала и демократа и један социјалист, а посланици су бирани према "изборном реду" који је предвиђао да право гласа имају Срби, Буњевци и остали Словени оба пола, са навршених двадесет година и то један посланик на хиљаду становника. Међу посланицима је било и 7 жена. Оваква решења била су прогресивнија не само од мађарског изборног закона, већ и од закона Србије, као и од каснијег Закона о избору посланика за уставотворну скупштину Краљевства СХС.⁷⁵ Према подацима из Записника о раду, Скупштини је присуствовало 757 посланика (мада је број изабраних посланика био већи) из 211 општина: 578 Срба, 84 Буњевца, 62 Словака, 21 Русин, 3 Шокца, 2 Хрвата, 6 Немаца, и 1 Мађар.⁷⁶

Већ су била потпуно уобличена два гледишта о начину уједињења. Заједно са другим југословенским земљама бивше Аустроугарске, Војводина је у Народном вијећу сматрана саставним делом државе Словенаца, Хрвата и Срба, па је Војвођанима било остављено 10 места, од којих је попуњено само једно, избором Васе Стајића. Демократе, предвођене Тихомиром Остојићем, гледале су у Народном вијећу и Држави СХС један од два фактора уједињења и сматрали да природни пут Војводине у нову државу води преко њих. Они су темељили своја политичка уверења на инерцији некадашње сарадње српских и хрватских политичких елита у Аустроугарској и сматрали да је њихова

⁷⁴ Исто, стр. 227.

⁷⁵ Љ. Кркљуш, *Војводина у време присаједињења Краљевини Србији 1918. године*, Нови Сад, 1993, стр. 17-18.

⁷⁶ Записник скупштине од 25. новембра 1918, Збирка докумената *Присаједињење Срема, Баната, Бачке и Барање Србији 1918*, пр. Д. Његован, стр. 42.

Коста Милутиновић, међутим, уопште не помиње Буњевце и Шокце, већ пише о "89 Хрвата." (*Војводина и стварање Југославије*, Зборник радова *Присаједињење Војводине Краљевини Србији 1918*, стр. 90).

Богумил Храбак тврди да "Русина није било", па је, према његовим подацима о националној структури, укупан број присутних посланика мањи, иако и он наводи да их је било укупно 757. (*Словени у Војводини у данима ослобођења, новембра 1918. године*, Зборник радова *Присаједињење Војводине Краљевини Србији 1918*, стр. 72)

концепција уједињења "истински јужнословенска", насупрот "великосрпској радикалној" Јаше Томића. Војвођанске демократе су Томића јавно називале "шовинистом", и инсистирале на слози и сарадњи са Хрватима из Монархије са којима су делили мишљење о "великосрпским" и "хегемонистичким" претензијама Пашићеве владе.⁷⁷ Позивали су се на заједничку борбу Срба и Хрвата против аустроугарске власти и идеју о уједињењу Војводине са Хрватском, Славонијом и Далмацијом, насупрот "аустрофилским" залагањима да Српска Војводина буде аутономна област у оквиру Аустрије. Заступници ове опције уједињења тврдили су, касније, да је "политичка линија еминентних представника војвођанских Срба била у питању народног јединства углавном изразито јужнословенска" и да је Јаша Томић "покушао да пресече континуитет" те мисли.⁷⁸ Демократе су се, већ уочи уједињења, залагале за неки облик обласне самоуправе у Војводини и тврдиле да су радикали "помоћу своје послушне већине наметнули Великој народној скупштини такве одлуке и закључке који су одговарали политици Николе Пашића..."⁷⁹ Као један од најватренијих заговорника оваквог начина уједињења, Васа Стајић је, после одлуке Народног вијећа о уједињењу са Краљевином Србијом, 24. новембра, сматрао да одржавање Велике народне скупштине, односно изјашњавање Војводине, није ни потребно. Он је тих дана писао да је "побегао испред Велике народне скупштине у Новом Саду", на којој му, како каже "и није било место". За Стајића није било меродавно мишљење званичне Србије, па је после разговора са њеним представницима изјавио: "Српска влада данас јесте, сутра није. А мисао народног јединства је постојала пре владе, па ће је и преживети".⁸⁰

⁷⁷ Н. Милутиновић, *Аутобиографија* - РО МС, М-1495

⁷⁸ Коста Милутиновић износи једну прилично проблематичну оцену да су "готово све политичке странке и групе наших народа на територији Војводине биле за солуцију прикључења са осталим нашим земљама, које су до тада припадале хабсбуршкој монархији" и сматрале да је "солидарност наших народа у овим крајевима неопходно потребна да би се нова, заједничка јужнословенска држава формирала на темељу једнакости и равноправности, без ичије хегемоније и доминације". (*Војводина између Београда и Загреба* 1918, стр. 351-352)

⁷⁹ Н. Милутиновић, *Аутобиографија* - РО МС, М-1495

⁸⁰ Р. Кончар, *нд*, стр. 20.

Јаша Томић, првак војвођанских радикала, руководио се сасвим супротном, често цитираном метафором: "Хоћемо да обучемо прво српску кошуљу, јер нам је она најближа, а после тога заогрнућемо се плаштом југословенским". Своје уверење да Војводина треба најпре да се присаједини Србији, образлагао је потребом да се уједине сви делови српског народа и тек тако уђу у заједничку државу. С обзиром на неизвесност у односима између српске Владе и Народног вијећа, плашио се могућности да Војводина остане ван граница Србије.

Томић није оспоравао потребу формирања заједничке југословенске државе, али је јавно обарао тезу српских радикала о "троименом народу" и сматрао да се треба супротставити Хрватима због њихових претензија на српске територије.⁸¹ Сматрао је да је Србија и са унутрашњег и са међународног становишта далеко значајнији чинилац уједињења од Народног вијећа СХС, нарочито с обзиром на углед који је стекла током Првог светског рата и чињеницу да је међународно призната. Био је скептичан према политици Загреба, и инсистирао "да се ми прво ујединимо и обележимо што је наше, па онда баш можемо и правити заједничку државу". Такво опредељење додатно је подстакла Прибићевићева порука, уочи саме скупштине: "*Кудајте са Загребом*", која се тумачи као реакција на "хрватство" вође Хрватске сељачке странке Стјепана Радића, иако је Прибићевић у почетку заговарао уједињење преко Народног вијећа. Радић је, наиме, био против уједињења, тврдећи да је српска војска "окупаторска" а српска влада "хегемонистичка".⁸² Будући да су гледишта демократа и радикала била непомирљива, уочи Велике народне скупштине одржан је заједнички састанак на коме је, после жестоке расправе, међусобних оптужби и увреда, усвојено компромисно решење да се Војводина, преко Загреба, уједини са Србијом и Црном Гором, али да се, у случају да Народно вијеће

⁸¹ Томићеве ставове о југословенској идеји заступао је и историчар Алекса Ивић, и сам члан Радикалне странке, који је, у јануару 1919, писао: "Знам да нас Југословени неће прогутати, али ће нас направити аполитичним за Српство. Не знам, чему је та комендија. Српство је било идеја, Југословенство географска ознака." (Писмо Зорки Лазић - Рукописно одељење Матице српске, 27. 917)

⁸² М. Петровић, *Београд или Загреб*, Летопис Матице српске, књига 367, Нови Сад, 1951, стр. 200.

одустане од уједињења, присаједини директно Србији. За тај предлог гласали су сви присутни, укључујући и радикале, осим Јаше Томића и Милана Петровића који је, иначе, припадао демократском политичком кругу.

Мада Томићеви ставови "нису једнодушно примљени ни код свих Срба", на самој Скупштини, међутим, једногласно је прихваћен његов предлог да се Војводина присаједини директно Србији. "Када се састала скупштина", писао је Јаша Томић годину дана касније, "било је немогуће и помислити да се изусте и реч против главног предлога". Опцију уједињења преко Народног вијећа приписивао је делу српске интелигенције у Војводини, тврдећи да је народ од ње био далеко.⁸³

У Политичкој резолуцији, коју је прочитао Јаша Томић, Велика народна скупштина је донела одлуку о присаједињењу Краљевини Србији "која својим досадашњим радом и развитком ујемчава слободу, равноправност и напредак у сваком правцу не само нама, него и свим словенским, па и свим несловенским народима који с нама живе". Изражена је, такође, "искрена жеља да српска влада, удружена са Народним већем у Загребу, учини све да дође до остварења јединствене државе Срба, Хрвата и Словенаца под вођством краља Петра и његове династије". Скупштина "моли владу братске Србије да на конференцији о миру заступа наше интересе", а у допуни резолуције "несрпским и несловенским народима који остају у нашим границама, обезбеђује се свако право којим желе да као мањина очувају и развијају своје биће". Друга резолуција односи се на организацију власти и констатује да се "Банат, Бачка и Барања, у границама које повуче Антантина балканска војска проглашавају одцепљени од Угарске, како у државноправном, тако и у политичком и привредном погледу". На Скупштини је изабран Народни савет који ће "до коначног организовања наше државе управљати по могућности према постојећим законима и законитим наредбама". На седници Великог народног савета 27. новембра

⁸³ Љ. Кркљуш, *нд*, стр. 19; Л. Ракић, *Јаша Томић, Зборник радова Присаједињење Војводине Краљевини Србији 1918*, стр. 25-30.

изабрана је Народна управа за Банат, Бачку и Барању, чији је председник постао др Јован Лалошевић.⁸⁴

У међувремену, једна делегација предвођена Јашом Томићем и Блашком Рајићем, састала се у Београду са регентом Александром и министрима у српској влади. *Правда* је забележила да су највиши политички и војни фактори у Београду примили одлуке Велике народне скупштине "с пуним задовољством и одобрењем".⁸⁵

Дан раније, 24. новембра, у Руми је одржан Народни збор који је организовао вођа сремских радикала адвокат Жарко Миладиновић. Он је био члан Народног вијећа СХС, али је, од првог дана, заговарао прикључење Срема Краљевини Србији.⁸⁶ Миладиновић је и организовао скуп на коме су изасланици народних већа из Срема тражили "да се оствари јединствена и демократски уређена држава СХС под династијом Карађорђевића" очекујујући од Народног вијећа у Загребу да се "што пре оствари јединствена заједничка влада са седиштем у Београду". У случају "племенског или политичког цепања", заступници народних већа се "одлучују за непосредно присаједињење Краљевини Србији" и желе да их на Конференцији о миру заступа српска влада.⁸⁷ Резолуција народног збора предата је, сутрадан, председнику Велике народне скупштине у Новом Саду.

Жарко Миладиновић није присуствовао збору, већ се налазио у Загребу, на седници Народног вијећа, чији су поједини чланови резолуцију из Руме примили са великим незадовољством. Потпредседник Народног вијећа Анте Павелић протествовао је изјавом да ће Миладиновић због свог поступка

⁸⁴ Записник о раду Велике народне скупштине 25. новембра 1918. Објављено у: Збирка докумената *Присаједињење Срема, Баната, Бачке и Барање Србији 1918*, пр. Д. Његован, стр. 41-46.

⁸⁵ Д. Његован, *Присаједињење Војводине Србији*, стр. 246.

⁸⁶ Никола Милутиновић, који је, као демократа, био противник присаједињења Србији, наводи да је Жарко Миладиновић "покушао чак да одцепи Срем, који је вековима био у саставу Троједне краљевине и да га једноставно присаједини Србији, изазивајући раздор између Срба и Хрвата у Срему и распирујући шовинистичку мржњу још пре него што је дошло до стварања заједничке југословенске државе." (*Аутобиографија*)

⁸⁷ Записник о раду Велике народне скупштине 25. новембра 1918, стр. 39.

"повући конзеквенције", а постављено је и питање опстанка сремског представника у Средишњем одбору.⁸⁸

Одлуке из Руме су допринеле присаједињењу Срема и Војводине Краљевини Србији, пре него што је дошло до дефинитивног споразума српске владе и Народног вијећа СХС у Загребу, а њихов прави значај испољиће се у предстојећим државноправним расправама и српско-хрватским сукобима у којима је хрватска страна упорно истицала своје "државно-историјско право" на Срем.⁸⁹

Одлукама Велике народне скупштине и Збора народних изасланика извршене су суштинске државноправне промене у животу војвођанских Срба. Ослобођен од угарске власти, која је угрожавала његов национални опстанак, српски народ се ујединио са својом матичном већином и тако ушао у заједничку југословенску државу. Разлике у приступу уједињењу нису доводиле у питање општу сагласност о потреби раскида државноправних веза са Угарском, али су упозоравале на проблем политичких сукоба око уређења југословенске државе и на положај Војводине у њој.

Као историјски исцрпена и инкомпатибилна свеобухватнијем решењу српског и југословенског питања, аутономија се, у време уједињења, није ни помињала као могућа форма конституисања Војводине у новој држави, али "мисао аутономије није била сахрањена". Осим што су је заговарали политичари који су се залагали за уједињење Војводине преко Народног вијећа, идеја аутономности је егзистирала и у функционисању Народне управе за Банат, Бачку и Барању.⁹⁰

Народна управа образована је са циљем да што лакше и безболније проведе Војводину кроз период проблематичног уклапања у једну сложену државну заједницу, различиту по државном уређењу, привредној, социјалној

⁸⁸ К. Милутиновић, *нд*, стр. 355.

⁸⁹ Д. Вулетић, *Народни збор у Руми*, Зборник *Присаједињење Војводине Краљевини Србији 1918*, стр. 162; М. Радојевић, *нд*, стр. 40.

⁹⁰ Ч. Попов, Ј. Попов, *нд*, стр. 34.

и националној структури.⁹¹ Територија, на којој се по одлукама Скупштине простирала њена власт, почев од 27. новембра 1918, била је обухваћена демаркационом линијом, утврђеном уговором о примирју закљученим између мађарске владе и команданта савезничких снага. Истим уговором, међутим, цивилна управа на подручјима, запоседнутим од Антантине војске, остала је и даље под јурисдикцијом мађарске владе. Функционисање Народне управе било је посебно отежано отпором званичне мађарске администрације која није прихватила одлуке Велике народне скупштине, настојећи да оспори њен легалитет и сачува територијални интегритет Угарске. У овом периоду специфичног двовлашћа у Војводини, мађарска влада је настојала да сачува своју администрацију, судство и школство, да и даље користи привредне потенцијале овог подручја, да наплаћује порезе, па чак и да обавља регрутацију за своју војску. Суспензије мађарских чиновника, због одбијања да положи заклетву Народној управи, влада у Будимпешти сматрала је незаконитим, па је чак именовала функционере са статусом владиног комесара који су јој били директно подређени. Забринута због опструкција мађарске администрације и ширења нерасположења према српској војсци, односно, демонстрације привржености територијалном интегритету Мађарске, Народна управа је јавним прогласом позвала грађанство на лојалност, а онима који буду испољили непријатељство према српској војсци и цивилним властима, запретила интернацијом. Једна од првих њених одлука забрањивала је "сваки састанак и зборованье" које је "деловало у циљу интегритета Угарске".⁹²

Подељена на једанаест одсека, Народна управа је, упркос наведеним проблемима, покушала да консолидује живот у поратним околностима.⁹³ С обзиром на то да пољопривредни и сточни инвентар у Војводини није био оштећен, она је располагала знатним вишковима за којима је владала

⁹¹ Одлука о избору Великог народног савета и Народне управе за Банат, Бачку и Барању - Архив Војводине (у даљем тексту АВ), Ф 76, кутија бр. 2, пр. 202/1919.

⁹² Народна управа за Банат, Бачку и Барању - АВ, Ф 76, 23/1918.

⁹³ Политички и унутрашњи послови, правосуђе, просвета, финансије, саобраћај, привреда, прехрана и снабдевање, социјалне реформе, народно здравље, народна одбрана.

Записник скупштине од 25. новембра 1918; Збирка докумената *Присаједињење Срема, Баната, Бачке и Барање Србији 1918*, пр. Д. Његован, стр. 45.

огромна потражња и у земљи, опустошеној ратом и на западноевропским тржиштима, па је бринула о контроли промета и нарочито, о извозу животних намирница.⁹⁴ Предузела је и низ мера у области финансија и новчаног система, а, с обзиром на важење мађарског законодавства, све ове послове пратило је доношење нових прописа. Посебан проблем представљао је недостатак кадрова у управи, правосуђу, школству, па су мађарски чиновници и судије задржани у служби иако су, неретко, отворено опструирали рад нове власти. Народна управа имала је обавезе и у разграничењу са Румунијом и Мађарском, потирању погубних последица мађаризације у школству, судству и управи и нормализацији живота у првим месецима мира.⁹⁵

О правном статусу Народне управе постојала су опречна гледишта, а посебне резерве испољила је новоформирана југословенска влада која је одмах покренула питање њеног разрешења. Из извештаја председника Народне управе Јована Лалошевића види се да је он више пута безуспешно тражио "акт о томе да смо ми призната легална власт", те да "највећа тешкоћа због које не могасмо развити интензивнији рад... беше неразбиствен наш политички положај и нерешивост финансијског питања".⁹⁶ На захтев једне делегације војвођанских политичара да се "разјасни и утврди статус Народне управе, а тиме и будући положај Војводине", председник Владе Стојан Протић је предложио да управа демисионира, с обзиром да Банат, Бачка и Барања чине саставни део јединствене државе Срба, Хрвата и Словенаца, те се власт централне владе простире и на ове територије. Такозвана ликвидација покрајинске власти изазвала је, у делу Управе и Великог народног савета, сумње у политичку опоруност тог чина, с обзиром на мишљења да у Војводини, поред

⁹⁴ Записник са седнице Народне управе у Новом Саду, 27. новембра 1918 - АВ, Ф-76, 4, бр. 6.

⁹⁵ Допис Ј. Лалошевића Одсеку Народне управе за просвету, 26. новембра 1918 - АВ, Ф-76, 7, пр. 13/1919.

⁹⁶ Јован Лалошевић је тврдио да му је председник Владе Стојан Протић обећао да ће "и поред централног министарства постојати нека врста покрајинске владе и да ће нас актом потврдити, било нас наново именовати, било пак посредно тако признати."

Записник седнице Великог народног савета, 28. децембар 1918 - АВ, Ф 76, кутија бр. 2

централне владе, треба задржати и неки облик покрајинске самоуправе.⁹⁷ Њено постојање оправдавано је најчешће економским и правним разлозима, односно потребом да се поступно примењује ново законодавство. Поджупан Бачке жупаније пише Министарству просвете у децембру 1919. године да су "Банат, Бачка и Барања столећима живели посебним друштвеним и правним животом. Стога овдашње прилике у таквој мери одударују од прилика других делова земље да се на њих, као на опћи калуп, не може применити. Само би се тако радикално могло помоћи кад би се за Банат, Бачку и Барању поставила посебна влада, јер би само таква могла да познаје добро овдашње прилике, постојећи правни систем, обичаје и живот и само би таква могла својски заступати интересе Баната, Бачке и Барање".⁹⁸ Народна управа поднела је оставку убрзо после формирања нове владе, 20. децембра, али је до марта следеће године трајало постепено уклапање појединих њених одсека у одговарајућа министарства. Министарски савет се одлучио за демисију, управљајући овим областима преко одељења при централној влади, а идентично је поступио и у случају Црне Горе.⁹⁹ Тумачења неких аутора да су се, иза отпора демисији Народне управе криле и тенденције ка аутономном положају Војводине у новој држави, у великој мери потврдила су будућа политичка опредељења и деловања протагониста тог отпора, мада има и мишљења да је "жаљење због престанка рада Народне управе било

⁹⁷ Према речима Николе Милутиновића, "Војвођански радикали захтевали су што већу подређеност Војводине Београду, с једне стране и што слабију војвођанску покрајинску управу, с друге стране. Војвођански демократи и социјалисти нису одмах постављали захтев да Војводина добије статус посебне аутономне покрајине, али су заступали гледиште да би Војводина требало да добије барем неку ширу унутрашњу самоуправу." (*Аутобиографија*)

⁹⁸ Извештај од 22. децембра 1919 - АВ, Фонд Министарства просвете, Одсек за Банат, Бачку и Барању, бр. 761.

⁹⁹ На седници Народне управе од 11. марта 1919, председник Јован Лалошевић обавестио је присутне да је "ликвидација Народне управе окончана. О томе сам обавестио све велике жупане и градоначелнике са територије Баната, Бачке и Барање званичним дописом, а грађане плакатима, с тим да се одсад, сви списи, молбе, жалбе, имају упутити министарствима Краљевства СХС, односно одсецима тих министарстава за Банат, Бачку и Барању."

Записник са седнице Народне управе - АВ, Ф 76, број 32

У поменутом допису, Лалошевић се захваљује подручним властима на "савесном, одушевљеном и родољубивом раду" и помоћи Народној управи, захваљујући којој је успешно обављен "један од најзначајнијих послова у историји српског народа, посао откидања ових богатих покрајина од Угарске и припајања истих Краљевству Срба, Хрвата и Словенаца." Распис председника Народне управе - АВ, Ф 76, кутија број 2, 922/1919

мотивисано искључиво тежњом да овај прелазни период конституисања нове државне заједнице прође са што мање тешкоћа".¹⁰⁰

¹⁰⁰ Р. Кончар, *нд*, стр. 26-27; Љ. Кркљуш, *нд*, стр. 22.

2. БАЧКА, БАНАТ, БАРАЊА И СРЕМ У КРАЉЕВИНИ СРБА, ХРВАТА И СЛОВЕНАЦА

Југословенска држава се, као део Версајског система, од самог настанка, суочавала са спољнополитичким проблемима и умногоме била подложна последицама међуратне кризе у европским односима који су осцилирали између доследне примене и ревизије мировних уговора.¹⁰¹ Краљевина СХС је имала више заједничких граница од било које друге земље у Европи, сем Немачке, а ни са једном од суседних земаља није имала задовољавајуће односе, осим са Грчком и са Румунијом, али тек после решења међуграничног спора у Банату. Разграничење са Италијом је извршено на обострано незадовољство и представљаће латентни извор сукоба,¹⁰² Бугари нису крили аспирације према Македонији, а ревизионизам је постао врховно политичко начело Мађарске и пре него што је потписан Тријанонски уговор.

Мађарска је прихватањем мировног уговора, 1920, признала нову југословенску државу у коју су укључене бивше угарске територије: Хрватска (са Сремом), Славонија, Међумурје, Прекомурје, Бачка, делови Баната и Барање. Југословенски део Баната обухватио је највећи део бивше Торонталске и мањи део бивше Тамишке жупаније. Бачка је заузимала највећи део некадашње Бачко-бодрошке жупаније, ограничена Дунавом на истоку и југу, а на северу југословенско-мађарском границом. Југословенски део Барање сведен је, после 1921, на троугао између Драве, Дунава и границе

¹⁰¹ Милорад Екмечић сматра да је "међународни положај новостворене југословенске државе био кључни чинилац у њеном развоју и коначном слому." (*Дуго кретање између клања и орања*, стр. 386)

¹⁰² Још 3. децембра 1918. године генерал Пјетро Бадоло, заменик начелника италијанске Врховне команде поднео је својој влади меморандум о "акцији за разбијање нове државе Срба, Хрвата и Словенаца". У овом документу Бадоло сугерише потенцирање регионалних партикуларизама, нарочито међу Србима и Хрватима, јер сматра да су услови за унутрашњи сукоб у Југославији "изванредни и да их само треба активирати свим могућим средствима". Бадолов меморандум је дуго био основа спољне политике Италије према Југославији, а нарочито после Мусолинијевог доласка на власт. *Историја Југославије*, група аутора, Београд, 1972, 408-409.

са Мађарском, а Срем је представљао пограничну област између Дунава и Саве. Ипак, многе ревандикације према Мађарској нису остварене, а делегација Краљевине СХС безуспешно је покушавала да добије тзв. Бајски троугао и део Барање са Мохачем. Разграничење је у Мађарској оставило 150.000 Југословена, а у Краљевини СХС, односно Војводини, око 470.000 Мађара.¹⁰³

Мада Краљевина СХС, за разлику од Румуније и Чехословачке, није подлегла притисцима великих сила који су 1919. довели до војне интервенције против револуционарне владе Мађарске Совјетске Републике, односе између две државе карактерисали су неспоразуми и неповерење. У Мађарској је Тријанонски уговор дочекан са огорчењем, при чему је за губитке територија и ратне репарације, у доброј мери, оптуживана Краљевина СХС. Политички кругови у Будимпешти су у првој половини 1920. испољавали велику нетрпељивост према сва три своја суседа која су припадала "земљама наследницама" Хабзбуршког царства.¹⁰⁴ На дан потписивања мировног уговора проглашена је национална жалост, а парола "Нем, нем, соћа" ("Не, не, никада!"), односно немирење са одредбама Тријанона, обележиће мађарску политику у читавом периоду између два рата.

Заједничка историја југословенских народа започињала је у знаку оптерећености геополитичким положајем на размеђи важних путева између Истока и Запада, али и привредним, социјалним и културним разликама у развијености појединих делова државе. Чињеница да је процес обједињавања текао "од политичког ка економском отежавао је основну замисао уједињења". Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца имало је 1918. године троструко већу територију и више него трипут бројније становништво од предратне Србије. Била је то држава чији су делови претрпели велике људске и материјалне губитке, саобраћајно неповезана, са различитим правним и

¹⁰³ Уговор о миру са Мађарском од 17. јуна 1921, објављено у: Збирка докумената *Југославија 1918-1988*, пр. Б. Петрановић, М. Зечевић, стр. 169.

¹⁰⁴ Ч. Попов, *Од Версаја до Данцига*, Београд, 1976, стр. 257.

економским системима. Од укупног броја становника (око 12 милиона-према попису из 1921), око два милиона чинили су припадници мањина.¹⁰⁵

На подручју нове државе постојало је седам наслеђених, посебних политичко-административних подручја¹⁰⁶ и шест различитих правних система: правни систем Краљевине Србије, правни систем Црне Горе, правно подручје Словеније и Далмације које су се налазиле у оквиру правног система Аустрије, правно подручје Барање, Бачке и Баната који су се налазили у оквиру правног система Угарске, правни систем Хрватске и Славоније које су биле у саставу Угарске, али су имале елементе аутономије (на основу Угарско-хрватске нагодбе), посебно на пољу просвете. Посебан правни систем чиниле су Босна и Херцеговина које су се налазиле под заједничком аустроугарском управом.

Према подацима пописа из 1921, на подручју Баната, Бачке и Барање живело је 1.346.527 становника, од којих је Срба и Хрвата било 36,8%, Словенаца 0,50%, а остали су били припадници националних мањина међу којима су две најбројније били Мађари (27,72%) и Немци (23,10%).¹⁰⁷

У складу са схватањем да су Срби и Хрвати један народ, њихов број је исказан јединствено па је немогуће уврдити тачан број српске и хрватске популације у Војводини непосредно по завршетку Првог светског рата. Никола Гаћеша, међутим, износи као "сасвим реалну претпоставку да је број Срба био око 400.000 и да су они били најбројнија популација у Војводини". Он тврди да констатација о доминацији српског живља важи и у случају да

¹⁰⁵ Према резултатима тог пописа, у Краљевини СХС живело је 11.984.911 становника, од којих 9.931.506 Срба, Хрвата и Словенаца, 505.790 Немаца, 467.658 Мађара, 439.657 Албанаца, 231.068 Румуна, 150.322 Турака, 115.535 Чехословака, 25.615 Русина, 20.568 Руса, 14.764 Пољака, 12.553 Италијана, 69.878 осталих.

Дефинитивни резултати пописа становништва од 31. јануара 1921, Републички завод за статистику, www.stat.gov.rs

¹⁰⁶ 1. Србија, 2. Црна Гора, 3. Босна и Херцеговина, 4. Далмација, 5. Хрватска, Славонија и Међумурје (у састав овог подручја улазио је и Срем), 6. Словенија са Прекомурјем, 7. Банат, Бачка и Барања.

М. Јовичић, *Регионална држава*, Београд, 1996, стр. 21.

¹⁰⁷ Румуни су чинили 5,10%, Чеси и Словаци 3,30, а на овом подручју живели су још и Русини, Пољаци, Руси, Јевреји, Турци, Италијани и Албанци.

Дефинитивни резултати пописа становништва од 31. јануара 1921, Републички завод за статистику, www.stat.gov.rs

под територијом Војводине подразумевамо њене актуелне границе, односно, Банат, Бачку и Срем.¹⁰⁸

У социјалној структури становништва преовладава сељаштво, мада прецизни подаци о броју и структури радника у пољопривреди, индустрији и занатству 1918. не постоје.¹⁰⁹ Извесно је да је, према попису из 1910. на подручју Војводине било 150.000 пољопривредних радника, 16.887 запослених у индустрији и 87.836 у занатству.¹¹⁰

Пољопривредна производња у Војводини, по приносима и опремљености, била је испод просека Аустроугарске, али је била развијенија него у јужним областима нове државе.¹¹¹ Неки од савременика уједињења, као и аутори који не деле одушевљење присаједињењем Србији, истичу да су Први светски рат и "прекрајање граница" донели битне промене у привредној основи Војводине, у којој су привредне гране и капацитети били развијени саобразно условима у ранијој великој држави. Наводе да је Војводина "истовремено најбогатији и најсиромашнији крај у земљи", с обзиром на једностраност природних богатстава, "релативно привредно заостајала" у време од уједињења до 1929. године, што је "терало војвођанске привреднике на опозиционарство и тезе о експлоатисаности покрајине". Према овим изворима, у Банату, Бачкој и Барањи је 1919. године било 428 индустријских предузећа и готово 25% укупне железничке мреже у Краљевини СХС. Према констатују да је, у наредној деценији, на овом подручју подигнуто 200 нових фабрика, њихов закључак је да је "темпо развоја индустрије у Војводини" "уствари био успорен."¹¹² Са друге стране су мишљења да су угарске власти, због периферног положаја, ово подручје

¹⁰⁸ Н. Гаћеша, *Демографске и социјалне прилике у време присаједињења Војводине Краљевини Србији 1918*, Зборник радова *Присаједињење Војводине Краљевини Србији 1918*, Нови Сад, 1993. стр. 50-51.

¹⁰⁹ *Исто*, стр. 52.

¹¹⁰ Б. Петрановић наводи податак да је проценат индустријског и занатског становништва у Војводини, 1921, био 15,88%. *Историја Југославије 1918-1988*, Београд, 1988, стр. 67

¹¹¹ Т. Аврамовић, *Привреда Војводине 1918-1930*, Нови Сад, 1965, стр. 345-348; Н. Гаћеша, *нд*, стр. 54.

¹¹² Т. Аврамовић под појмом "Војводина" подразумева Банат, Бачку и Барању. (*Привреда Војводине 1918-1930*, стр. 340-346); Б. Храбак, *Борба демократа за самосвојност Војводине 1919-1928*, Славонски Брод, 1982, стр. 33-35.

сматрале "полуколонијом" за коју је био карактеристичан извоз пољопривредних вишкова на тржишта индустријски развијенијих делова Аустроугарске и увоз индустријских производа. Осим "неколико шећерана, два-три експортна млина и још нешто малих циглана", није било ни индустријских капацитета за прераду пољопривредних производа, а камоли индустрије пољопривредних машина и алатки.¹¹³

У југословенској држави индустрија је, ипак, била најразвијенија на подручјима која су припадала Аустроугарској, а тај тренд задржан је и у међуратном периоду. Иако је држава покушала инвестиционим активностима да смањи огромне разлике у степену индустријске развијености појединих крајева, у основи севера и југа, а криза умањила сва улагања после 1929, то није могло бити да утиче на неравномерност у у распореду индустријских капацитета.¹¹⁴

Највећи индустријски центар и средиште саобраћаја, трговине и банкарства после уједињења постао је Загреб, у коме је 1924. било концентрисано око 50% укупног банкарског капитала Југославије. Од укупног приватног капитала у новој држави, који се 1928. године процењивао на око две и по милијарде динара, у загребачким банкама налазиле су се две милијарде, а привредни развој Хрватске је, двадесетих година, био осам пута већи него пре стварања Краљевине СХС.¹¹⁵

Уз велику неравномерност у индустријској развијености, народи Краљевине ушли су у заједничку државу са различитим аграрним режимима, при чему су велики поседи постојали углавном у Војводини, Хрватској и

¹¹³ Због "периферног положаја", ове области ће, према неким мишљењима задржати такав статус и у југословенској држави.

Б. Шимуновић Бешлин, *Просветна политика у Дунавској бановини 1929-1941*, Нови Сад, 2007, стр. 49.

¹¹⁴ 1918. године, на подручју касније Дунавске бановине било је 514 фабрика, Дравске 443, а Савске 429. Са друге стране, на подручју Зетске бановине било је, 1918, 29 фабрика, Врбаске 42, а Вардарске 43. Двадесет година касније, Зетска бановина је имала 76 фабрика, Врбаска 90, Вардарска 152, а Дунавска, према неким подацима 1.012, према другим, такође званичним, чак 1.549.

С. М. Куколеча, *Индустрија Југославије 1918-1938*, Београд, 1941, стр. 85-90; *Привредна структура Дунавске бановине* - АВ, Ф 126, VIII, архивска јединица 5496.

¹¹⁵ Б. Глигоријевић, *Југословенство између два рата*, Југословенски историјски часопис 21, 1-4/1986, стр. 87.

Словенији. Славко Шећеров, војвођански демократа, упутио је, још у новембру 1918. године, меморандум српској влади, у којем се успротивио становишту Југословенског одбора да треба очувати континуитет постојећих закона и поседовне структуре у новој држави. Шећеров је писао да "носилац великог поседа није одан Србији и државној идеји", јер "у Босни има другу веру, у Хрватској другу културу, а у Војводини другу веру, културу и језик", па би се "признањем постојећег поретка створио економски јак сталеж који би постао доминантан у будућој држави, државне функције би брзо освојио, те би демократије нестало, јер ће тај сталеж бити извор свих аутономистичких тенденција за федерацијом".¹¹⁶ Аграрна реформа којој је влада приступила 1919. године била је "дуга, недоследна, компликована због мноштва различитих прописа" и у Војводини се односила углавном на странце, који су били власници 419 великих приватних поседа, од укупно 807 на подручју целе државе.¹¹⁷ Пољопривреда је давала више од 50% националног дохотка, па су тиме биле веће последице аграрне кризе која је 1925-26. погодила европско тржиште и у периоду 1926-1931, смањила тај удео за готово 10%. Последице кризе су се највише осетиле у подручјима попут Војводине, а пад цена пољопривредних производа за око 70% ослабио је куповну моћ и проузроковао слабљење свих других привредних грана.¹¹⁸

Једно од најосетљивијих питања са којима се суочила нова држава био је проблем успостављања јединственог пореског система. Само на подручјима под бившом Аустроугарском постојала су три засебна пореска система и још два, такође различита, у Србији и Црној Гори, што је проузроковало неједнакост и неравномерност у подношењу пореских терета. Стога се, одмах по уједињењу, појавила потреба уједначавања непосредних

¹¹⁶ Нав. према: Н. Гаћеша, *нд*, стр. 53.

¹¹⁷ У Банату, Бачкој и Барањи, готово половина велепоседа била је у власништву Мађара, а од укупног броја велепоседника у Бачкој, 22% су били Немци. Ш. Месарош, *Положај Мађара у Војводини, 1918-1929*, Нови Сад, 1981, стр. 87-94.

¹¹⁸ Љ. Димић, *Културна политика Краљевине Југославије 1918-1941*, Београд, 1996, стр. 102-103; Т. Аврамовић, *нд*, стр. 341-345.

пореза, посебно зато што је Устав из 1921. предвиђао јединствен порески систем.¹¹⁹

Рад на унификацији пореског законодавства започео је 1922. године, али је пореска реформа завршена тек 1928, када је изгласан Закон о непосредним порезима који је ступио на снагу 1. јануара 1929. године. Био је то седми предлог закона, на чијем је нацрту рађено још од 1921, а на чије је усвајање пресудно утицала чињеница да су се, од 1. децембра 1918, па до фебруара 1928, у Краљевини СХС промениле двадесет три владе и десет министара финансија. Затечене неравномерности у подели пореских оптерећења све више су истицане као основни узрок неспоразума у сукобима страначких и националних интереса. Све до слома југословенске државе, "пореско питање" је доминирало у политичким обрачунима између власти у Београду и пречанских крајева, нарочито Хрватске. Оно ће такође бити један од кључних аргумената за доказивање тезе о "експлоатацији" и "пљачки" Војводине, на којој ће део опозиције, најпре хрватске, а затим и српске у Војводини, заснивати захтеве за њеним другачијим статусом, односно, за државноправним изједначавањем "са осталим покрајинама."

У Војводини су, као последица неусаглашености правних прописа, заиста убирани неки порези, који у Србији нису ни постојали¹²⁰, али "није се радило о наметнутом, него о наслеђеном опорезивању, које се одржало на снази све до изједначавања закона 1928. године".¹²¹ Разлике у пореском оптерећењу нису се осећале првих послератних година, због повољне привредне коњуктуре, нарочито у пољопривреди, али и због слабе наплате, мада је, већ 1920. године, Удружење трговаца и индустријалаца у Новом Саду организовало велики протестни збор како би се "заузео солидаран став

¹¹⁹ Члан 116. Устава дефинисао је општу пореску обавезу и једнаке државне дажбине за целу земљу. *"Порез се плаћа по пореској снази и прогресивно."* Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921, Београд, 1921.

¹²⁰ У Војводини су наплаћивана 22, а у Србији 15 непосредних пореза, мада се у литератури, неретко, могу наћи и тврдње да је Војводина плаћала чак 25, а Србија "свега 5-6" оваквих дажбина.

Б. Мијатовић, *Војвођански (кон)федерализам и економске теме*, Досије АПВ, Београд, 2014, стр. 99.

¹²¹ Ш. Месарош, *ид*, стр. 100.

против неподношљивих претераности при одређивању пореза на ратне дохотке".¹²² Упоредо са великом аграрном кризом, 1925, уследило је и повећање наплате у периоду 1924–1926. које је, поред текућих обавеза, укључивало и наплату дугова из претходних година. Тек тада је пореско оптерећење, додатно погоршано угашеном коњунктуром, дошло до изражаја и изазвало протесте у Војводини и другим пречанским крајевима.

Зато се и у савременој литератури један од кључних доказа за тезу о "пореском исцрпљивању Војводине", између два рата, налази у подацима о наплати пореза у првих пет месеци 1925. године, можда и због чињенице да се управо после те године, из политичких и социјалних разлога, порески терети постепено смањују. Према тим подацима, "Банат, Бачка и Барања дали су више непосредног пореза него заједно Србија, Македонија, Косово, Санџак, Црна Гора, Хрватска и Славонија или око 36% убраних пореза." Наглашава се, такође, да је Војводина, "једина у држави", плаћала "у национално-политичком смислу увредљиви", тзв. ратни порез.¹²³ Међутим, према званичним подацима, у Краљевини СХС 1925. године наплаћено је пореза 4.932 милиона, што је 14 пута више него 131 милион колико је платила Војводина, док су укупни државни приходи достигли 10,8 милијарди. "Ратни порез", односно порез на ратне добитке нису плаћали сви становници, већ само они који су остварили тзв. ратну добит и то прогресивно, а наплаћиван је и у другим бившим подручјима Аустроугарске, па и у Србији.¹²⁴ Предратни, неуједначени порези, били су од мале важности за државу и њен буџет, односно чинили су тек 7,7% укупних државних прихода у буџетској 1924–1925. години. Преостали део буџета, 92,3%, био је уједначен, јер се плаћао на основу закона који су једнако

¹²² Стеван Мезеи је оценио да је "све то нереално и субјективно описивање, нарочито пре аграрне кризе. Изгледа као да су се овакве организације утркивале ко ће привредну ситуацију да прикаже гором него што је стварно. Добија се утисак да се свако плашио да изнесе стварно стање, да не би то неком пало у очи, па можда због тога повисио ионако висок порез." (*Привредне установе и организације у Војводини између два рата*, Нови Сад, 1954, стр. 18)

¹²³ Б. Храбак, *нд*, стр. 33-38.

¹²⁴ Б. Мијатовић, *нд*, стр. 87, 171.

важили за територију целе земље.¹²⁵ Такође, пореском неуједначеношћу, нису аутоматски били оштећени пречани, будући да је код пореза на зараде, рецимо, разлика ишла на штету Србије.

У различитим анализама послератне валутне унификације, као другог кључног аргумента за "пљачкашку" политику Београда према бившим аустроугарским територијама, потврђено је да је замена аустријских круна динарима извршена "у основи коректно и да пречански крајеви нису оштећени, а камоли опљачкани".¹²⁶ Упркос томе што је доказано да однос размене између круне и динара није био заснован на дискриминацији пречанског становништва, и данас се, у српској историографији, валутна унификација користи као аргумент за тврдње о "безочној пљачки", "превари", "тешкој малверзацији србијанске стране", а не "само као симбол прве повике на пљачку која долази из Београда".¹²⁷

Мада се аргументи о пореској политици у Војводини и у савременој литератури користе зависно од, још увек постојеће, поделе на "аутономисте" и "интегрите", и међу овим другим ауторима има констатација о "већем пореском оптерећивању развијенијих и у рату мање

¹²⁵ Б. Мијатовић, *Економска политика и конјуктура у Југославији 1919-1925*, Порекло и исходи кризе, Београд, 2010.

¹²⁶ Словеначки финансијски експерт др Милко Брезигар сачинио је, 1918, по налогу словеначке Народне владе, елаборат о валутном питању у коме је предлагао да однос динар-круна буде 1 : 6, 6, док су Хрвати тражили да тај однос буде 1 : 1. Србија је пристала на 1 : 4, али је, све до данас, оптуживана да је валутном унификацијом "опљачкала пречанске крајеве." (Збирка докумената *Југославија 1918-1988*, пр. Б. Петрановић, М. Зечевић, стр. 282) Мијатовић наводи да се "историја духовито поиграла и довела 19. фебруара 1920. године у владу која је непосредно реализовала замену круна започету само три дана раније, Хрватску заједницу Матка Лагиње и Словеначку народну странку Антона Корошеца које су, претходних недеља, жестоко критиковале ту исту замену као начин економског уништења пречанских крајева. Потом је замена завршена у мирној атмосфери". (*Војвођански (кон)федерализам и економске теме*, стр. 96-97)

¹²⁷ Исто, стр. 90-92; Бранко Петрановић тврди да "Србија није имала управни економски апарат који је могао да обухвати, организује и стегне остали простор у своја експлоатациона клешта и тако обезбеди фактичке политичке предности". Књиге које су пре рата писане са намером да докажу економски империјализам Србије и профитерство Београда представљају "вид идеолошко-политичких стереотипа и лажних статистика", а као пример он наводи *Економску подлогу хрватског питања* Рудолфа Бићанића, коју назива "требником свих хрватских националиста." Поменута књига, иначе, објављена је у Загребу, 1938, са предговором Влатка Мачека. (*Историја Југославије 1918-1988*, I, стр. 166)

настрадалих пречанских крајева од подручја предратне Србије".¹²⁸ Подручја која су у југословенску државу ушла као делови бивше аустроугарске монархије, дакле и Војводина, била су, за разлику од окупираних земаља, привредно очувана, индустријски развијенија и укупно гледано, богатија, али су њихови политички представници тражили једнаке услове у инвестицијама, снабдевању, пореској политици. Југословенске владе и скупштина, међутим, доносили су одлуке које су првенствено водиле рачуна о обнови ратом разорених и привредно заосталих крајева, руководећи се економском логиком према којој поједини делови Краљевине треба да плаћају порез пропорционално степену привредне развијености.¹²⁹

¹²⁸ У првом кварталу буџетске 1931. године у Дунавској бановини је наплаћено 23% више пореских средстава од планираних. Тим поводом, Управно одељење у извештају упућеном Одељењу за трговину, обрт и индустрију констатује да су порески органи учинили ванредне напоре како би се реализовао планирани приход од пореза, што је било тешко због "пада пословања у свим браншама и великих самоуправних приреза и разреза."

Извештај Управног одељења Краљевске банске управе Дунавске бановине од 15. априла 1931. године - АВ, Ф 126, II-18552/1931

¹²⁹ У анализи под насловом "*Хрватско питање и бројке*", 1937, др Богдан Прица наводи: "свака покрајина има да плаћа према својој привредној снази и то не просто пропорционално него прогресивно пропорционално како је то несумњиво утврдила модерна теорија и како то одговара правди и позитивним законима." У закључку он констатује да су у Савској и Приморској бановини приходи по глави становника изнад просека, а порези се плаћају испод просека, те да ове бановине не само да нису плаћале порез сразмерно својој привредној снази, него ни сразмерно броју становника. (*Хрватско питање и бројке*, стр. 45, 52-53)

Савремена пореска теорија, такође, подразумева да развијенија подручја, компаније или појединци плаћају већи порез, сразмерно својој економској снази.

Б. Мијатовић, *Војвођански (кон)федерализам* и економске теме, стр. 119.

У међуратним анализама српских, хрватских и словеначких економиста могу се наћи уверљиви аргументи о томе да у тврдњама о "пљачки" и "експлоатацији" пречана има неистина, претеривања и злоупотреба. О томе су, између два рата, писали, осим Брезигара, и Јоже Шорн, Мијо Мирковић, Душан Летица, Славко Шећеров, Богдан Прица и други.

Видети: Б. Мијатовић, *нд*, Б. Прица, *нд*, Б. Петрановић, *нд*

3. ВОЈВОДИНА У УСТАВНИМ ПРОЈЕКТИМА ПРЕД ВИДОВДАНСКИ УСТАВ

Остваривањем циљева покрета за национално ослобођење и уједињење, стварањем заједничке државе, национално питање прераста у уставно, односно државноправно питање. Облик државног уређења, као државноправни израз решења националног питања, постаје предмет најоштријих политичких борби и сукобљавања у круговима југословенске грађанске политике. У самој суштини те борбе је чињеница да српски политички кругови остају верни идеји националног унитаризма, док хрватски и словеначки политичари, најпре прикривено, а убрзо и званично напуштају ту концепцију, заговарајући националне посебности и уставноправно преуређење државе у различитим формама сложене државне организације.

Супротности између наведених становишта долазе до пуног изражаја у време провизоријума, односно прелазног периода од уједињења, до доношења првог, Видовданског устава, у коме су се стварале основне установе нове државе и припремало доношење њеног првог устава. У том периоду, власт у Краљевини СХС припадала је краљу, Привременом народном представништву и Влади. Предвиђено *Напутком*, под називом Државно вијеће, Привремено народно представништво није конституисано непосредним изборима, већ су посланике делегирале народне скупштине и већа појединих државних области и покрајина. Извршна власт имала је право да доноси уредбе са законском снагом, а пространа овлашћења владе значила су крупан корак у правцу централизације државне управе и потискивања аутономности покрајина иако оне формално нису престале да постоје, јер су бивше аустроугарске провинције задржале своје посебне "земаљске владе" и целовитост својих територија, омеђену границама из времена Аустроугарске монархије. Покрајинске владе су наставиле да раде у Хрватској, Славонији, Далмацији, Босни и Херцеговини, Срему, Банату, Бачкој и Барањи, али са мањим бројем повереништава и суженим

делокругом. Биле су самосталне у пословима локалног значаја, док су о важним питањима решавале по инструкцијама централне владе при којој су била основана посебна одељења за Црну Гору, Банат, Бачку и Барању.¹³⁰

Покрајинске (земаљске) владе су, у складу са надлежностима, имале ресоре (повереништва) за унутрашње послове, пољопривреду, социјалну заштиту, просвету и вере, јавне радове и правосуђе. Оне су обједињавале све ове функције и биле одговорне централној влади у Београду која је задржала право надзора и могућност да препорукама и инструкцијама утиче на њихов рад. Повереништва су била последњи административни ниво у покрајинама, а министарства су, поред надзора над њима, задржала превасходно послове који су се односили на државни прорачун и право на именовање вишег чиновништва.

Централна влада је за обављање појединих послова (финансије, железница, саобраћај, трговина, индустрија, шумарство, рударство, водопривреда, грађевинарство, здравство, пошта, телеграф, итд) у покрајинама оснивала одељења, са седиштем у земаљској влади, подређена непосредно ресорном министарству, односно посебном одељењу министарства у Београду које је било надлежно за ту покрајину.¹³¹

У новембру 1920. године одржани су избори за Уставотворну скупштину, на којима су највише мандата освојиле Демократска и Радикална странка, а месец дана касније образована је прва влада Краљевине СХС, као коалициони кабинет, са радикалом Стојаном Протићем на челу.

Радикали и демократе, две водеће политичке групације у земљи, у периоду до доношења Видовданског устава били су начелно сагласни у погледу државног уређења. Та начелна сагласност резултирала је владиним уставним предлогом који је прокламовао јединство државе као темељни принцип. Притом је "инсистирање на унитарно-централистичким решењима имало компромисну варијанту у опредељењима Радикалне странке Николе Пашића, а искључиву у програму Демократске странке Љубомира

¹³⁰ Б. Петрановић, *нд*, стр. 92.

¹³¹ *Алманах Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, II, Загреб, 1924, стр. 98-100.

Давидовића, коју је у том правцу нарочито усмеравао Светозар Прибићевић, прва политичка личност међу Србима пречанима¹³². Један од вођа некадашње Хрватско-српске коалиције, "за српску и југословенску политику фатални" Светозар Прибићевић, тада је непоколебљиво заступао став о "интегралном народном јединству", одупирући се свим племенским подвајањима, федерализму и аутономији.¹³³

Водеће српске политичке партије истицале су да Краљевина СХС није настала уговором, већ јединственом вољом "троименог народа", да народно јединство захтева државно јединство које искључује постојање посебних држава и ранијих историјских покрајина. Сматрали су да, уместо историјских покрајина, треба формирати административне самоуправне области и тако потпуно раскинути са претходним државним идејама, племенским особеностима, ранијим уставноправним стањем. За ауторе владиног уставног предлога федерација је била највећа опасност, јер је водила цепању јединства, хаосу, анархији, међународном слабљењу државе. Неретко су, као аргумент, наводили и савезнички интерес да се на ивицама Средње Европе и на Балкану налази једна јединствена држава, са обласним самоуправама, формираним независно од било каквих племенских критеријума и државноправног историзма.¹³⁴ Јединство државе, према њиховом схватању, зависило је од начина на који ће бити регулисани односи између централне управе и самоуправе, односно административних области, формираних

¹³² М. Радојевић, *нд*, стр. 42.

¹³³ Ч. Попов, Ј. Попов, *нд*, стр. 35.

Британски посланик у Београду сер Олбен Јанг, у својим извештајима из 1921. године, пише: "По г. Прибићевићу, архицентралисти и асимилационисти, Србину из Хрватске, *хрватско питање* не постоји: сви смо ми Југословени, ко год другачије мисли је сепаратиста, про-Аустријанац или про-Мађар, *црно-жути* и непријатељ државе."

Британци о Краљевини Југославији - Збирка извештаја британског посланства, књига I, Ж. Аврамовски, Загреб, 1986, стр. 44.

¹³⁴ Пашић није искључивао могућност да се држава организује на федеративном принципу, али не на основу "историјских права", већ на "племенској основи". Будући да је стварање српске етничке федералне јединице било тешко изводљиво, предност је дао јединственој, унитарној држави.

Ђ. Станковић, *Никола Пашић и Хрвати*, Београд, 1995, стр. 94.

према природним, социјалним и економским приликама, са таксативно наведеним надлежностима које би на њих пренела централна власт.

Са српског становишта, Војводина је била једно од најделикатнијих националних питања, с обзиром на разлике у мишљењима о томе да ли најбогатија српска покрајина треба првенствено да брине о својим или о општим српским интересима. Иста дилема рађала је и друга питања која се нису тичала само Војводине већ и других српских простора са територије бивше Аустроугарске: какве су њихове обавезе и права према матици и матице према њима? Да ли су ближи тзв. пречанским крајевима, са којима су дуже живели заједно, него са Србијом, која је "вазда била земља снова и нада?"¹³⁵

Радикална странка имала је водећу позицију и у политичком животу Војводине, чему је у великој мери допринела њена улога у стварању заједничке државе. У марту 1919. војвођански радикали ујединили су се са Радикалном странком Србије и представљали у почетку "њено ексклузивно и најтврђе политичко језгро". За њих је питање Војводине дефинитивно било решено присаједињењем Србији, а уређење државе на бази историјских покрајина неприхватљиво, јер су такве концепције сматрали опасним по српске националне интересе и јединство. Наглашавали су да се Војводина без погодби и посебних уступака присајединила Србији, да се одрекла "себичних интереса аутономног сепаратизма и подвргла се централистичкој управи и то искључиво зато да српство подигне и учврсти."¹³⁶ У сукобу унитарних и федералистичких концепција у припреми Видовданског устава, војвођански радикали су у први план истицали опортуност државног јединства, а супротстављајући се федерализму и децентрализацији на племенским и историјским основама. Јаша Томић је већ у својој брошури *Крајње је време да се разумемо*, објављеној 1919. године, истицао да је најбитније поћи од тога да Срби, Хрвати и Словенци нису један народ и тек онда приступити питању

¹³⁵ М. Радојевић, *ид*, стр. 41.

¹³⁶ *Застава*, 27. август 1919.

државног уређења: "Ако нисмо зрели за једну државу, онда да се братски разиђемо и то што пре... Ми имамо право да склопимо засебну српску државу, браћа Хрвати и Словенци нека стварају у својој држави 19 области, пожелимо им сваку срећу, али нека нас извине... Најопаснији су они који проповедају да су Срби, Хрвати и Словенци један народ, али у исто време нагињу да сваки предео има своју власт и управу".¹³⁷ У уставним нацртима који су предвиђали уређење државе на историјској основи, радикали су видели рецидиве спољних утицаја, старог државноправног оквира, наслеђе "аустријанства". Њихов отпор аутономијама на историјској основи умногоме је проистицао управо из етничке слике Војводине, будући да су Срби у Банату, Бачкој и Барањи чинили само релативну већину становништва од 33,7%.¹³⁸ За радикале је било прихватљиво само оно уставно решење које омогућава успостављање што чвршћих и непосреднијих веза са српским народом без икаквих административних граница и препрека.¹³⁹

Демократска странка је, још у свом програму, истакла да "искључује све историјске, племенске и покрајинске разлике и обзире као разлог и подлогу за политичко и административно уређивање и посебно страначко одвајање."¹⁴⁰ За демократе, Срби, Хрвати и Словенци били су један народ, целина заснована на истим националним осећањима и заједничким животним интересима. Полазећи од националног јединства, првих година по уједињењу, стајали су на позицијама јединствене државне организације.

Насупрот радикалима и демократама, који су заговарали унитаристичко уређење државе, Уставном одбору је поднето више нацрта који су

¹³⁷ Д. Микавица, *Војводина као политички програм 1690-2000*, стр. 15.

¹³⁸ Р. Кончар, *нд*, стр. 33.

¹³⁹ У генералној дебати о нацрту устава радикалски првак Љуба Јовановић образложио је тај став речима: "Шта да кажем за Војводину? Господо, она је толико наша јединица уколико је у Војводину и под Чарнојевићем и после њега, а и раније, преношена одавде са југа идеја српске државне самосталности и независности. Али, господо, та идеја не значи самосталност према овоме југу, она значи самосталност само према Пешти и према Мађарима". *Стенографске белешке Уставотворне скупштине Краљевине СХС*, бр 3, Загреб, 1922.

¹⁴⁰ Ф. Чулиновић, *Југославија између два рата*, Загреб, 1961, стр. 278.

унитаризму претпостављали конфедералистичко или федералистичко уређење, мада се територијалне јединице највишег степена у свим овим пројектима називају покрајинама.¹⁴¹ Питање основа територијалне поделе, критеријума образовања и граница посебних јединица, за хрватске политичаре било је један од кључних проблема државног уређења још приликом преговора о формирању југословенске државе. Образлажући своја становишта различитом, па и контрадикторном, аргументацијом, демократским начелима, социјалним и економским потребама или пак национално-историјским разлозима или верским посебностима, они су инсистирали на границама некадашњих историјских области.¹⁴² Позивали су се на традицију, привредне и културне особености или различите правне поретке, као темељ на коме су формиране целине чије су очување заступали као кључни принцип у територијалној подели земље. Истовремено су, међутим, предлажући припајање Далмације и Срема Хрватској противречили сопственим аргументима, с једне стране уводећи у расправу критеријум националне посебности ("Хрватство Далмације"), а са друге, смањујући територију Војводине на чијем су статусу "хисторијске области" управо сами упорно инсистирали.¹⁴³

Нацрт устава који је Пашићева влада поднела Уставном одбору био је коначна редакција претходна два текста које су сачиниле владе Стојана Протића и Миленка Веснића, а у самом Одбору претрпео је бројне и важне измене и допуне. И док су Веснићев и Пашићев нацрт били две варијанте истог текста, кроз Протићев нацрт устава радикали су се, у властитој

¹⁴¹ Уставне расправе карактерисала је конфузија услед непознавања и теорије и праксе облика државних уређења, па су појмови конфедерализације, федерације, аутономије, децентрализације, деконцентрације, употребљавани без познавања њихове суштине и то не само у српској науци и јавности за коју су они били углавном нови, него и у бившим аустроугарским подручјима која су имала извесно искуство са различитим облицима државне организације.

М. Јовичић, *нд*, стр. 20.

¹⁴² Јовичић уочава да се ни у једном од ових предлога не заступа идеја о образовању три јединице, што би одговарало постојању три тада призната "племена." (*Регионална држава*, стр. 21)

¹⁴³ М. Стефановски, *нд*, стр. 394-399.

странци, суочили са другачијим схватањем државне организације. Протић је, уместо "парцелације" на административне области, предлагао поделу Краљевине на девет аутономних јединица и то: Србију, Стару Србију са Македонијом, Хрватску и Словенију са Ријеком, Истром и Међумурјем, Босну, Црну Гору са Херцеговином, Боком Которском и Приморјем, Далмацију, Срем са Бачком, Банат, Словенију са приморјем. Оправдано је претпоставити да је Протић поделио Војводину да би истакао разлику између сопственог и неких других, аутономистичких и федералистичких пројеката, који су се заснивали на "историјском" и "државноправном" принципу децентрализације. Осим тога, спајајући Срем са Бачком, он је директно изражавао свој став о територијалној припадности Срема која је била стални узрок српско-хрватских неспоразума, а не треба занемарити ни то да је српска, односно словенска већина у Срему имала за циљ да амортизује немачку и мађарску већину у Бачкој. Протић је дозвољавао законске промене броја и територије покрајина, али на захтев или са пристанком оног становништва на које се промене односе. У овом нацрту предвиђен је дводомни парламент, са учешћем покрајина у образовању горњег дома. Покрајинска скупштина могла је, о пословима из своје надлежности, доносити законе који нису смели противречити Уставу и државним законима, нити повредити општи државни интерес. За државне послове, који нису били у надлежности покрајина, постојала би надлештва, над којима је државни надзор требало да обавља покрајински намесник "по правилу из реда домородаца и завичајника покрајине".¹⁴⁴ Као израз компромиса између оштро супротстављених ставова, уставни нацрт Стојана Протића није задовољио ни једне ни друге, тако да му је подршку пружио само најужи круг истомишљеника који су заједно са њим искључени из странке. Иако је био противник федерализма и у суштини се залагао за унитарну државу, Протић је сматрао да се мора уважавати затечено стање, расположење народа и историјско искуство појединих подручја, те да његов предлог пружа више могућности за споразум са Хрватима, првенствено ХРСС, најоштријим

¹⁴⁴ *Нацрт устава Стојана Протића*, Београд, 1920; С. Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд, 1995, стр. 66.

критичарима владиног уставног пројекта. Сам је безуспешно покушавао да успостави сарадњу са Хрватским блоком, састајући се са Стјепаном Радићем, а покушао је да нађе упориште и међу војвођанским радикалима, користећи незадовољство због политике Главног одбора странке и економског положаја Војводине.

Са нешто другачијим мотивима, циљевима и границама, за Војводину или њене делове предвиђа се статус аутономне, односно федералне јединице и у свим нацртима парламентарне опозиције коју су чинили представници хрватских и словеначких странака.¹⁴⁵ Третирајући је као "историјску покрајину", ови уставни концепти су потпуно игнорисали одлуку Велике народне скупштине о присаједињењу Србији и предвиђали посебан уставноправни положај Баната, Бачке и Барање, сматрајући Срем делом хрватске територије.

Нацрт Устава Народног клуба, односно Хрватске заједнице коју су чиниле Хрватска напредна странка и Старчевићева странка права, предвиђао је поделу државе на шест покрајина, при чему се "нарочито истицало државноправне историјске елементе и настојало одржати пријашње државности...". Једна од шест покрајина је Војводина, али без Срема, (Банат, Бачка и Барања) а остале: Србија са Македонијом, Црна Гора, Босна и Херцеговина, Хрватска са Славонијом и Далмацијом и Словенија. У генералној дебати о нацрту Устава, представници Народног клуба образлагали су статус покрајине за Војводину позивањем на брошуру Стојана Протића "у којој сте ви исти Војвођанци и то из демократског клуба писали да је Војводина учинила зло што је своју самоуправу жртвовала."¹⁴⁶

¹⁴⁵ Словенска људска странка изричито је захтевала аутономију Словеније и тај ће захтев, и после усвајања Видовданског устава, постати једна од основних преокупација словеначке националне политике. За аутономију се залагала и Југословенска муслиманска организација, тражећи формирање административних самоуправних јединица и верско-просветну аутономију за Муслимане у Босни и Херцеговини.

С. Јовановић, *нд*, стр. 83-84.

¹⁴⁶ Збирка докумената *Југословенски федерализам-идеје и стварност*, пр. Б. Петрановић, М. Зечевић, стр. 157.

Покрајински органи били би сабор, влада и бан, а начин избора омогућавао је доминацију покрајина и у Уставном суду.¹⁴⁷ Надлежности су подељене у корист покрајина, а ингеренције централних органа су умањене и таксативно набројане у 14 тачака. За централну власт предвиђена су само законодавна и извршна овлашћења у областима од значаја за државу као целину (спољни послови, војска, царина, држављанство, полиција, пошта и железница, трговачко и поморско право). Грађански, кривични и процесни закони морали су имати обавезну потврду покрајинског сабора да би могли ступити на снагу. Покрајинама се, осим изузетно, поверава извршење свих закона, и државних и покрајинских. "Иако се у нацрту не говори о државама-чланицама, него о покрајинама, очевидно је да се покрајинама тиме жељело осигурати статус суверених држава-чланица које само један дио својих послова преносе на заједничку државу."¹⁴⁸ Почетну замисао да се Краљевина СХС уреди као савезна држава, онемогућило је постојање једне заједничке династије, па је Народни клуб покушао да обезбеди самосталност покрајина на други начин, учинивши промену уставне надлежности покрајина зависном од њихове сагласности, предвиђајући претпоставку надлежности у корист покрајина и дајући им већину у Уставном суду. Осим тога, овим нацртом је Народни клуб "готово уништио државну егзекутиву и потпуно искључио државну принуду над покрајинама." Уводећи елементе конфедерализма у државноправно уређење, овај нацрт се све више удаљавао од "типа савезне државе", и "приближио типу државног савеза, где сувереност припада државицама."¹⁴⁹

Војводину, као посебну покрајину коју би, такође, чинили Банат, Бачка и Барања, издваја у свом уставном предлогу (односно одвојеном мишљењу на

¹⁴⁷ Према Нацрту Народног клуба, од укупно дванаест чланова Уставног суда, шест је именовано краљ међу кандидатима покрајинских сабора, а остале доњи дом од кандидата горњег дома у коме су већину чинили, такође, представници покрајинских сабора. Тако би покрајински сабори могли да остваре "пресудан утицај" на састав Уставног суда у коме би већину имали "изабраници покрајина".

С. Јовановић, *нд*, стр. 73-74.

¹⁴⁸ Ф. Чулиновић, *нд*, стр. 76.

¹⁴⁹ С. Јовановић, *нд*, стр. 75-76.

влади Нацрт) и Југословенски клуб, парламентарна заједница Хрватско-пучке, Словеначко-пучке и Буњевачко-шокачке странке. Њихов пројекат државног уређења заснован је на конфесионалној основи, с обзиром на то да је основни критеријум за поделу државе на шест покрајина верска припадност становништва појединих области. Југословенски клуб је тако предлагао формирање три покрајине са претежно православним живљем: Војводину, Србију са Македонијом и Црну Гору и три са претежно католичким становништвом: Хрватску и Славонију са Међумурјем, Далмацију са Босном и Херцеговином и Словенију. Спајање Далмације са Босном и Херцеговином, сходно основном принципу поделе, имало је за циљ да "далматински живаљ појача католичанство Босне и Херцеговине, те ослаби тамошњи српско-православни елемент." Законодавна власт је подељена између државе и покрајина, а за промене устава, које би задрале у надлежност покрајина, потребан је пристанак покрајинских сабора. Покрајинске законе потврђује краљ, али их не "премапотписује" државни министар, него покрајински намесник. Констатујући да је "федерализам Југословенског клуба блажи него Народног", Слободан Јовановић сматра да оба нацрта имају "исту основну мисао, да извршна власт, како у погледу покрајинских тако и у погледу државних закона, мора бити усредсређена код покрајинских влада, и да само по изузетку могу државни извршни органи постојати у покрајинама."¹⁵⁰ Међутим, за разлику од конфедералне правне природе уставних пројеката Народног клуба и Хрватске сељачке странке, нацрти Југословенског клуба и Јосипа Смодлаке полазе од "државноправног субјективитета државе као такве, од њеног државног суверенитета."¹⁵¹

Нацрт Јосипа Смодлаке остаје у оквиру унитарне државе, али предвиђа покрајинску децентрализацију са два нивоа законодавне и извршне власти. Руководећи се, првенствено, географским и економским критеријумима, Смодлака предлаже образовање 12 покрајина, од којих је једна Војводина, "с главним градом Новим Садом." Осталих 11 чиниле би: Подунавска Србија,

¹⁵⁰ Исто, стр. 77.

¹⁵¹ М. Стефановски, *нд*, стр. 392.

Моравска Србија, Рашка, Македонија, Босна, Хрватска, Славонија, Далмација, Крајина, Поморје и Словенија. И овај предлог предвиђа могућност промене територијалне организације, раздвајање постојећих или спајање више покрајина у једну, као и формирање нових покрајина од делова постојећих, али уз пристанак заинтересованих покрајинских сабора и одобрење Државног савета. Покрајинске надлежности набројане су у 16 тачака, а предвиђени су и сопствени, покрајински извори прихода којима она располаже под "јаким државним надзором". Покрајински општи прописи били су подређени државним законима и нису им смели противречити. У Смодлакином предлогу нема елемената дезинтеграције нити федерализма, а надзор државне власти не само над законитошћу, већ и над целисходношћу покрајинских уредаба, "сужава покрајинску аутономију тако како она није сужена ни у Видовданском уставу".¹⁵²

Хрватска републиканска сељачка странка је од самог конституисања Краљевства СХС била највећи противник унитарног уређења државе.¹⁵³ Основана 1904. године као Хрватска пучка сељачка странка, ова политичка групација под вођством браће Антуна и Стјепана Радића, 1919. године се изјашњава за републиканизам и мења име у Хрватска републиканска сељачка странка. До 1918. године, Стјепан Радић славио је победе Аустријанаца над српском војском, писао је химне Хабзбурговцима, а све до пред крај рата залагао се за тријалистичко или аустрославистичко решење у оквиру Хабзбуршке монархије. Позивајући се на право народног самоодређења и државноправни историзам, Радић није признавао

¹⁵² Ј. Смодлака, *Нацрт југословенског устава*, Загреб-Београд, 1920; С. Јовановић, *нд* стр. 79; Ф. Чулиновић, *Национално питање у југославенским земљама*, Загреб, 1955, стр. 69.

¹⁵³ Од половине новембра до половине децембра 1918, одржани су, у Загребу, састанци "оперативног језгра за стварање неовисне Хрватске" које је чинило двадесетак "хрватских хабзбуршких легитимиста", између осталих, Стјепан Радић и Влатко Мачек, незадовољних одлуком Хрватског сабора о отцепљењу од Хабзбуршке монархије. Полазећи од уверења да је нова југословенска држава заснована "на насиљу, без пристанка хрватског народа, под притиском српских плаћеника и залуђених Југославена, они су, као циљ, прокламовали *отпор југославенској идеји и политици и учвршћивање хрватског државног права и хрватства*". Ђ. Станковић, *нд*, стр. 27-28.

конститутивни карактер Прводецембарског акта, нити закључке Привременог представништва, а његова странка бојкотовала је и рад Уставотворне скупштине. Хрватски блок, који су, осим ХРСС, чинили и Хрватска странка права, Хрватска заједница и Хрватски раднички савез формирао је "Хрватско народно заступство", са 63 заступника. Програм ХРСС предвиђао је независну Хрватску која би се "могла проширити с територијем Далмације, једним дијелом Словеније, те којега округа у Босни и Херцеговини или које жупаније у бившој Угарској". Та независна Хрватска ушла би у заједничку државу са Србијом, Словенијом, Босном и Херцеговином, док би Далмација, Црна Гора, Македонија, Банат, Бачка и Барања плебисцитарно одлучиле (под међународном контролом) да ли ће ући у такав државни савез, односно, којој ће се држави тог савеза прикључити".¹⁵⁴

Од половине 1922, ХРСС у свом програму предлаже неке основе за унутрашње преуређење целе државне заједнице према којима је државно уређење требало да почива на конфедерацији, односно "слободној уговореној заједници држава" између Србије и Хрватске. У пројекту "Југославенске уније" из 1923. предвиђа се асиметрична заједница Хрватске и Србије, као суверених држава, док би Словенија, Босна и Херцеговина, Македонија, Црна Гора и Војводина имале положај политичко-територијалних аутономија или федералних јединица.¹⁵⁵

Земљорадничка странка је у свом нацрту прихватила начело из владиног предлога да области треба формирати према привредно-

¹⁵⁴ У *Меморандуму Хрватског блока* 1921. године констатује се да је "хрватски парламент објављујући независност Хрватске изјавио жељу да оснује једну заједничку државу с Краљевином Србијом и Црном Гором, под увјетом да одлуку о облику и уставу те нове државе донесу националне групе, а никако појединачно гласање. Ове су намјере осујетили српски политичари када су 1. децембра 1918. једногласно прогласили Краљевину СХС, премда нису за то тражили чак ни пристанак хрватског Сабора, а камоли пристанак хрватског народа. Остварење једне истинске суверености Хрватске–или признање хрватске државе у заједничким границама међународне заједнице Срба, Хрвата и Словенаца– постаје на тај начин једна европска потреба."

Меморандум Хрватског блока, објављено у: Збирка докумената *Југославија 1918-1988*, пр. Б. Петрановић, М. Зечевић, стр. 197-198)

¹⁵⁵ Радићев устав неутралне сељачке Републике Хрватске из 1921. године, Загреб, 1999-2000, стр. 305; Збирка докумената *Југословенски федерализам-идеје и стварност*, стр. 120-123; М. Стефановски, *нд*, стр. 408-409.

географским, а не племенско-историјским критеријумима, препуштајући детаљније уређење територијалне организације законима. Републиканска и социјалистичка странка су се, начелно, изјасниле за децентрализацију, без изјашњавања о територијалној организацији и надлежностима области.¹⁵⁶

Видовдански устав усвојен је 28. јуна 1921. године, са 223 гласа за и 35 против, будући да је више од 150 посланика бојкотовало рад Уставотворне скупштине. У њеном раду од почетка нису учествовали посланици Хрватске републиканске сељачке странке и Хрватске странке права, а после увођења *Обзнане*, напустили су је посланици Комунистичке партије. Незадовољни тиме што није прихваћен њихов захтев да се Устав изгласа на основу споразума трију националних "делегација", односно већином која би се темељила на етничком, а не на бројчаном критеријуму, Скупштину су напустили и посланици Народног клуба. Југословенски клуб је гласао против Устава у начелу, али након дебате у којој је било очигледно да радикалско-демократски блок неће одступити од концепта унитарне државе са самоуправном децентрализацијом, његови посланици су, такође, напустили Скупштину, мада, за разлику од Народног клуба, нису негирали легалност уставотворне скупштине, нити правну ваљаност устава.¹⁵⁷

Устав је дефинисао државу као уставну, парламентарну и наследну монархију и озаконоио начело поделе власти на законодавну, извршну и судску. Основна мисао Видовданског устава било је јединство државе које је, за ауторе Устава, зависило од начина на који ће бити решено питање односа централне управе и појединих области. То је подразумевало одбацивање сваке могућности да је држава настала уговором између ранијих држава и "историјских области", већ вољом уједињених Срба, Хрвата и Словенаца који, и поред три имена, представљају један народ, а народно јединство захтевало је државно јединство које искључује могућност постојања ранијих посебних

¹⁵⁶ С. Јовановић, *нд*, стр. 81-84.

¹⁵⁷ М. Стефановски, *нд*, стр. 244

држава и "историјских покрајина". Намера уставотворца је била да оне буду замењене новим самоуправним областима које би својим постојањем негирале идеју покрајинског издвајања и афирмисале "државну идеју", потпуни раскид са "историзмом" и "племенштином" у политичком и управном уређењу државе.¹⁵⁸ Устав је потврдио име државе Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца као одраз компромисног унитаризма који је оставио трага и у државним симболима: грбу, застави и химни, али и приликом одређивања имена службеног језика, у Уставу названог српско-хрватско-словеначки који у суштини није постојао, па су сва три углавном називана "државним". "Као једно јемство да ово развијање *државне идеје* неће донети собом хегемонију српскога племена као бројно најјачега, Видовдански устав дао је парламентаризам и самоуправу." Уз оцену да "централизам једне демократске државе" није могао довести Хрвате и Словенце у потчињен положај према Србима, Слободан Јовановић констатује да је Видовдански устав био "покушај да се Краљевина СХС организује као *једноставна национална држава*".¹⁵⁹

¹⁵⁸ С. Јовановић, *нд*, стр. 94-95.

¹⁵⁹ *Исто*, стр. 98.

4. ОБЛАСТИ ПРЕМА ВИДОВДАНСКОМ УСТАВУ

Видовдански устав је предвидео да се "управа у Краљевини врши по областима, окрузима, срезовима и општинама". Области, од највише 800.000 становника, требало је да буду формиране према природним, социјалним и економским приликама, а подела земље регулисана посебним законом. У прелазним одредбама, међутим, Устав је предвидео да ће се, у случају да закон не буде донет у прописаном року, подела земље извршити уредбом. У том случају, Хрватска и Славонија ће се поделити на четири области, а Црна Гора из 1913. (са котаром Бококорским, а без округа пљеваљског и бјелопољског) чинила би једну област. Исти члан Устава гарантовао је територијалну целокупност Босне и Херцеговине чији су окрузи "важили као области."¹⁶⁰ Доношење Закона о подели земље на области било је предвиђено у року од шест месеци, а краљ Александар је у октобру 1921. године одобрио да се Предлог закона изнесе пред Народну скупштину. Коалициона влада се надала да ће овим законом потиснути федералисте и показати свету да је Краљевина СХС стабилна и уставноправно конституисана држава. Међутим, због великог отпора хрватских странака које су сматрале да се оваквом управном организацијом "парцелизује" и "атомизује" хрватска територија, под којом је Хрватски блок подразумевао и Далмацију и Босну, предлог је повучен из скупштинске процедуре. Прекорачење уставног рока је, донекле, омогућио и сам Пашић, сматрајући да ће уставна ограничења уредбодавцу "ублажити оштрицу напада федералистичке опозиције."¹⁶¹

¹⁶⁰ Устав Краљевине СХС од 28. јуна 1921, члан 135.

¹⁶¹ Без обзира на компромисну природу уставних одредби, Хрватска заједница је, поводом покретања поступка за усвајање Закона о подели земље, у децембру 1921, предложила ново унутрашње преуређење државе, поделом на шест покрајина: Србију, Хрватску-са Славонијом и Далмацијом, Словенију, Црну Гору, Босну и Херцеговину и Војводину. Ђ. Станковић, *ид*, стр. 145.

Будући да, због опструкције хрватских странака, закон о подели земље није било могуће донети у уставном року, Краљевина СХС подељена је на 33 области Уредбом од 26. априла 1922. У складу са чланом 135. Устава, Хрватска је подељена на четири области, Црна Гора чинила је једну област, а босанскохерцеговачки окрузи постали су области. Словенија и Далмација подељене су на по две области, а Србија на седамнаест. Иако Устав то није изричито предвиђао, као у случају Босне, Уредбом је Хрватска подељена на четири области, у својим тадашњим границама, "ниједан део хрватског земљишта није припојен једној нехрватској области, ниједан део нехрватског земљишта није припојен једној хрватској области."¹⁶² Територија Војводине ушла је у састав 4 области: Сремска жупанија и град Земун чинили су Сремску област са седиштем у Вуковару. У Бачку област ушле су Барања и готово цела Бачка, односно бачка жупанија са градовима Нови Сад, Сомбор и Суботица. Преостали део Бачке, срезови: Сента, Стари Бечеј, Жабаљ и Тител (без општина Каћ и Будисава) и градови Стара Кањижа и Сента—били су у саставу Београдске области, са седиштем у Београду, у чијем је оквиру било и више банатских срезова и градова: Панчево са градом Панчевом, Кочаница, Велики Бечкерек са градом, Турски Бечеј, Ченеј, Жомбоља, Велика Кикинда са градом и Турска Кањижа. Остатак Баната, ковински, белоцрквански, вршачки, алибунарски, зичифалвански и итебејски срез са градовима Вршац и Бела Црква, припао је Подунавској области са седиштем у Смедереву.¹⁶³ Оваквом поделом, Војводина је административно, економски и саобраћајно била највише повезана са

¹⁶² Иако је Устав целокупност Босне "ујемчио према законодавцу", а целокупност Хрватске "само према уредбодавцу", Слободан Јовановић сматра да су сва ова уставна ограничења "значила уступке историзму." (*Уставно право Краљевине СХС*, стр. 453-454)

Ђорђе Станковић констатује да је, поделом земље, Србија била највише "атомизирана", а за чињеницу да су области у Хрватској и Славонији биле највеће, осим уступака опозицији, налази објашњење и у бројном српском живљу које је на тим подручјима живело компактно или измешано са Хрватима, што је "погодовало власти у спровођењу избора." (*Никола Пашић и Хрвати*, стр. 151-152)

¹⁶³ *Уредба о подели земље на области*, Београд, 1926, стр. 10-11.

Слободан Јовановић пише да "*Војводина чини једну област*", и то је, судећи према Уредби, *Бачка област*, док остале области у које су ушли делови територије Бачке, Баната и Барање, третира у оквиру поделе Србије (*Уставно право Краљевине СХС*, стр. 455)

На исти начин поделу тумачи Михаило Илић у свом коментару *Уредбе о подели земље*, стр. 15.

подручјима предратне Србије, што је био резултат националне политике Владе, односно намере да се ти крајеви што јаче интегришу у једну целину. Иако је, према слову Уредбе, седиште Бачке области био Нови Сад, за све време њеног постојања седиште великог жупана било је у Сомбору. Овај град је одређен за привремено седиште Бачке области решењем Министарског савета од 3. децембра 1923. али је задржао тај статус све до укидања области, 1929. године.¹⁶⁴

Устав и Уредба предвидели су могућност да се две или више области могу спојити, под условом да тако образовано подручје нема више од 800.000 становника. Одлуку су могле донети обласне скупштине, без потврде централне власти. Такође, поједине општине или срезови могли су се издвојити из једне области и припојити другој, уз пристанак њене скупштине и одобрење централне власти.¹⁶⁵

Видовдански устав установио је четири јединице, област, округ, срез и општину, а организација управе у областима регулисана је законима о општој управи и о обласној и среској самоуправи, усвојеним истовремено са Уредбом о подели земље.

Устав и закони предвидели су да области буду правна лица и имају посебан буџет. Функција ових административно-територијалних јединица била је двојака: као делови државне територије биле су део организације централне државне управе, а као јединице локалног карактера имале су самоуправно уређење. Због двојаког карактера у њима су постојале две врсте власти, државна и самоуправна, с тим што су у округу постојале само државне власти, у општини само самоуправне, а у области и срезу и једне и друге. На челу државне власти стајао је велики жупан, а органи самоуправне власти у областима били су обласна скупштина и обласни одбор.

¹⁶⁴ То, између осталог, потврђује документација о Бачкој области, сачувана у Архиву Војводине, Ф-112, I, II.

¹⁶⁵ За Босну су важили посебни прописи према којима су се могле спајати само њене, већ постојеће области, а таква одлука морала је бити донета двотрећинском већином. *Устав Краљевине СХС*, члан 135.

Као "политички представник владе", велики жупан управља пословима државне управе у области, а у његовој надлежности су послови десет од укупно седамнаест министарстава. Осталих седам могу, по потреби, формирати посебна одељења за обављање послова из своје надлежности. Велики жупан врши надзор над обласном самоуправом, с тим што у важним питањима од локалног значаја треба да тражи мишљење обласног одбора. Осим њега, представници централне власти у области су окружни начелник, срески поглавар и старешина среске испоставе који одговарају искључиво надлежним министрима. Над среским поглаваром и старешином среске испоставе велики жупан има право врховног надзора, као и право решавања у другостепеном поступку. Окружни начелници су помоћни органи великог жупана, са основним задатком да врше надзор над среским властима.¹⁶⁶

Обласна скупштина бира се на четири године, општим, непосредним и тајним гласањем, а сазива се и распушта краљевим указом. Као "решавајући и надзорни орган", она доноси обласне уредбе о унутрашњем устројству и раду самоуправних власти, завода и установа, као и о употреби обласних средстава. Скупштина врши контролу рада обласног одбора који непосредно извршава све послове Уставом и законом поверене обласној самоуправи.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Закон о обласној и среској самоуправи, Београд, 1926; С. Јовановић, *нд*, стр. 456-458.

¹⁶⁷ Према члану 96. Устава, у надлежности обласних самоуправа били су следећи послови:

1. обласне финансије: а) утврђивање обласног буџета, б) располагање обласним дажбинама, који се на основу закона дају областима за покрића обласних расхода;
2. обласни јавни радови као и грађевински прописи;
3. старање о унапређењу обласних и привредних интереса: ратарства, сточарства, виноградарства, воћарства, шумарства, речног и језерског рибарства, лова, као и о техничким пољопривредним побољшањима;
4. управа над обласним имањима;
5. брига о народном здрављу у области као и о свим установама, којима се унапређује здравствено стање у области;
6. брига о социјалним задацима у области;
7. обласне хумане установе;
8. обласне саобраћајне установе;
9. сарађивање на унапређењу просвете у области;
10. сарађивање на стручном образовању у области;
11. завођење и одржавање установа за штедњу, узајамно помагање и осигурање;
12. давање мишљења на захтев владе, по законским предлозима који се тичу области као и о свим другим предметима, за које влада тражи њихово мишљење.

Устав Краљевине СХС, члан 96.

Законом о обласној и среској самоуправи неке од постојећих надлежности су проширене, а додате су и нове, у сферама индустрије, занатства и задругарства, поморског рибарства,

Уредбе "имају обавезну снагу и за појединце и за власт", али обласна самоуправа не располаже апаратом принуде, јер су судство и полиција у искључивој надлежности централне власти.

Осим што извршава одлуке обласне скупштине, обласни одбор руководи самоуправном администрацијом, надзире рад обласних установа, заступа самоуправу пред судом и, само изузетно, по овлашћењу скупштине, поставља самоуправне органе. Одбор даје мишљења Влади о свим законским предлозима и другим питањима која се тичу области и сарађује са државном администрацијом у случајевима када је та сарадња предвиђена законом или по захтеву великог жупана.¹⁶⁸ Он, такође, саставља предлог буџета и надзире општинске финансије, прописује правилнике и упутства за спровођење обласних уредби, а у хитним случајевима издаје привремене уредбе које, накнадно, одобрава обласна скупштина.

Надлежности срезова таксативно су наведене у Закону о обласној и среској самоуправи који дефинише и органе среске самоуправе, скупштину и одбор.¹⁶⁹ Среска скупштина се бира на исти начин као и обласна, а сазива је велики жупан, али, за разлику од обласне скупштине, среска не доноси уредбе са обавезном снагом и за власт и за грађане, већ само правилнике, обавезне за самоуправне органе.

привредних и културних задатака од обласног интереса, прикупљања и обраде статистичких података за потребе самоуправе.

Закон о обласној и среској самоуправи, члан 2.

¹⁶⁸ *Закон о обласној и среској самоуправи, члан. 97.*

¹⁶⁹ 1. Среске финансије

а) утврђивање среског буџета

б) располагање среским дажбинама које се на основу закона дају срезовима за покриће среских расхода

2. срески јавни расходи

3. старање о унапређивању пољопривреде у срезу

4. управа среским имањима

5. оснивање и управљање среским заводима за сиротињу и за неговање болесника

6. среске саобраћајне установе

7. завођење и одржавање установа за штедњу и кредит, узајамно помагање и осигурање

8. помагање занатства, индустрије и задругарства у срезу

9. давање мишљења на захтев владе, великог жупана и обласне самоуправе и други послови који буду законом поверени среској самоуправи

Закон о обласној и среској самоуправи, члан. 102. и 103.

Извршни орган среске скупштине је срески одбор који извршава њене одлуке, руководи самоуправном администрацијом и надзире среске установе.

Надзор државне власти над самоуправном, преко обласног великог жупана и посебних стручних органа спроводи се двојачко: над актима и над органима самоуправне власти.

Надзор над актима може се односити на њихову законитост или на њихову целисходност, с тим што ова друга врста надзора важи само за акте финансијске природе.

С обзиром да Устав овлашћује обласну скупштину за доношење уредби, оне не подлежу потврђивању од стране великог жупана.¹⁷⁰ Он, међутим, може одложити примену уредбе, уколико сматра да је незаконита, о чему коначну одлуку, по његовој представци, доноси Државни савет као врховни управни суд, с тим што самоуправни органи имају право жалбе.¹⁷¹ Надзор над законитошћу аката у среској самоуправи врши срески поглавар, с тим што се против његових решења жалба изјављује управном суду.

Целисходност финансијских аката оцењује државна власт, са становишта државних и обласних интереса.

Надзор државне власти над самоуправним органима огледа се у томе што велики жупан може да распусти обласну или среску скупштину, али само у случају ако два пута узастопце не усвоје буџет. Државни органи немају ингеренције над поступањем самоуправних органа у областима чије им је аутономно уређивање препуштено Уставом и законом, већ само у обављању државних послова из пренесеног делокруга који су законом поверени

¹⁷⁰ "Обласне уредбе имају обавезну снагу и за појединце и за власт, али сви судови као и Државни савет и Управни суд имају пуно право да цене законитост обласних уредаба у сваком посебном случају који њима у кругу њихове законом одређене надлежности дође на решење."

Уредба о устројству Бачке обласне самоуправе, члан 17 - Архив Војводине, Фонд 112, Бачка област, кутија бр. 31

¹⁷¹ Слободан Јовановић сматра важним то што је надлежност великог жупана, у овом смислу, ограничена на покретање поступка утврђивања законитости, те што му није остављена могућност оцене целисходности уредаба, са становишта државних или обласних интереса. (*Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, стр. 465-466)

самоуправи.¹⁷² Уколико обласни одбор који је "дужан да се стара о извршењу свих државних послова законом поверених обласној самоуправи" не поступи по упутству великог жупана или не сарађује са њим, он их може тужити Управном суду, а у крајњем случају, тај посао обавиће државна власт, али ће трошкове сносити самоуправа.¹⁷³

Примена уставних и законских норми о управној организацији државе текла је споро и мукотрпно, јер су још годинама опстајале покрајинске управе, са намесником кога је именовао краљ, на предлог министра унутрашњих дела. Видовдански устав одредио је покрајинске управе као прелазне институције чије је надлежности, по установљењу области, требало укинути и пренети, било на појединачна министарства, било на државне власти у обласним самоуправама. Стварна надлежност покрајинских управа остала је, углавном, иста она коју су имале земаљске владе пре укидања, а пренос надлежности оствариван је поступно, о чему је одлучивао Министарски савет по саслушању дотичног покрајинског намесника. Тај намесник је управу у покрајинама вршио под непосредним надзором министра унутрашњих послова, преко шефова одељења као органа надлежних министарстава. Док су постојале покрајинске управе, одељења појединих министарстава у покрајинама била су дужна да за своје предлоге општег карактера, или оне који се односе на службено особље, затраже мишљење покрајинског намесника. У административним споровима, у којима одлучује привремена покрајинска управа, странке су имале право жалбе Државном савету.¹⁷⁴

¹⁷² Велики жупани су имали обавезу да извештавају Министарство унутрашњих послова о обављању државних послова из тзв. пренесеног делокруга, али и оних који су законом поверени самоуправи. Таква обавеза садржана је у једном допису великог жупана Бачке области среским поглаварима у коме им преноси захтев Министарства да, до 10. у месецу, буде обавештен о "стању јавне безбедности, политичким догађајима, народном здрављу, пољопривреди и свим другим пословима из надлежности великог жупана и среских поглавара". (Допис великог жупана Бачке области - Архив Војводине, Фонд 112, Бачка област, кутија бр. 31, бр. 4270/1929)

¹⁷³ *Закон о обласној и среској самоуправи*, члан 97-99; С. Јовановић, *нд*, стр. 474.

¹⁷⁴ *Устав Краљевине СХС*, члан 134.

Министри унутрашњих послова Краљевине СХС имали су овлашћење да спроведу све потребне радње за почетак рада обласних управа које су преузеле све послове некадашњих окружних власти (надзорна и управна власт), али и део послова покрајинских влада и министарстава у областима где су постојали. Послови покрајинских управа који нису спадали у општу управу могли су се, уз пристанак Министарског савета, одмах пренети на министарства.

Поступак образовања обласних управа почео је 1922. године и то поступно, јер је зависио од ликвидације послова покрајинских управа које су у Босни и Херцеговини укинуте 1923, у Далмацији и Словенији током 1924, а у Хрватској и Славонији тек 1925. године.¹⁷⁵

На подручју Баната, Бачке и Срема, наслеђени административно-територијални систем задржао се све до 1927, унеколико прилагођен новим државноправним и политичким околностима. До тада су, наиме, истовремено постојале и жупаније и области које се нису територијално поклапале. Звања великог жупана у бившим слободним краљевским градовима укинута су 1925, а тек после избора за обласне скупштине, у јануару 1927, могло се приступити укидању жупанија и потуном устројству области. Међутим, само две године касније, распуштена су сва изабрана представничка тела, укључујући и обласне скупштине и општинске одборе, а у новембру 1929, области су престале да постоје, јер је у држави уведен нови управни систем.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Влада је, најпре, у јануару 1924. донела Решење о ликвидацији Покрајинске управе за Хрватску и Славонију, али га је, у августу исте године, обуставила, констатујући да је "пренагли пренос послова Покрајинске управе" био "противан интересима јавне управе". У новембру је ставила ван снаге Решење о обустави ликвидације, а коначно је тај процес започела у фебруару 1925, укидањем Одељења за унутрашње послове (*Унутарњег одељења*). *Закон о општој управи*, Београд, 1926, тумачење др Михаила Илића, стр. 49-54.

¹⁷⁶ Жупаније су обављале послове из самоуправне надлежности, а области су биле задужене за послове опште управе, с тим што су, на територији Војводине, послови опште управе, изузев оних из надлежности Министарства унутрашњих послова, били у надлежности поджупана који су били извршни органи жупанија, а не области. М. Палић, *ид*, стр. 140-141, 149-150.

5. ЗАХТЕВИ ЗА РЕВИЗИЈУ УСТАВА - ПИТАЊЕ ПОЛОЖАЈА ВОЈВОДИНЕ

Усвајање Видовданског устава и прописа о административној подели земље нису окончали расправе о државноправном уређењу, већ су их напротив учинили доминантним у политичком животу Краљевине. Расправе о положају Хрвата у Краљевини, формулисане кроз синтагму "хрватско питање", већ 1920, наметнуте су скупштини, влади и двору, без обзира на одсуство Хрватске републиканске сељачке странке из парламентарног живота. Ревизија Устава и блокирање доношења закона о подели земље на области постају захтев и циљ хрватских политичара, окупљених у Хрватском блоку, који су на сваки начин настојали да спрече уставну и законску "декомпозицију" државноправне целине "хрватских земаља", односно Хрватске у њеним "историјским границама", под којима су подразумевали Хрватску, Славонију, Далмацију и Срем. По узору на државноправну концепцију, формирану у оквиру Аустроугарске, они су сматрали да акт од 1. децембра 1918. има "уговорни карактер", те да делови нове државе задржавају сувереност и једини имају својство државности, док заједничка држава представља "уговором успостављени правни однос". На томе је темељен захтев да "хрватске земље", али и друга подручја која су била део Аустроугарске, имају сопствени правни статус и организацију власти. Усвајање Видовданског устава означавали су "самовласним" и "противправним кршењем првобитног уговора", па је, као такав, према њиховом тумачењу, био правно ништаван за хрватску државу. Зато су тражили враћање на "исходну тачку", под којом су подразумевали закључке Хрватског сабора од 29. октобра 1918. године. Негирајући правну егзистенцију Краљевине СХС као суверене државе, хрватски политичари тражили су ревизију устава, претећи у супротном, сецесијом Хрватске.¹⁷⁷

За своју борбу против уставног уређења, хрватске странке су од самог почетка покушавале да придобију спољнополитичке факторе, владе

¹⁷⁷ Порука Хрватских народних посланика од 21. маја 1921, објављено у: *Никола Пашић и Хрвати*, стр. 110.

појединих држава и међународне институције. Интернационализацијом својих захтева, Хрватски блок је вршио стални притисак на Београд, настојећи да ојача своју преговарачку позицију и нагоди се са српским политичким странкама о признању "хрватске националне индивидуалности и државности."¹⁷⁸ Такве методе користиће, не без успеха, у читавом периоду постојања Краљевине.

Насупрот хрватским захтевима стајала је идеја о народном и државном јединству којом су српске политичке партије, свесне велике етничке измешаности становништва и разуђености српског ентитета, одбацивале сваку форму уставног уређења, које би "даље цепало, однарођивало и мајоризовало српски народ". Како није било реалних могућности за формирање српске федералне јединице, решење је тражено у унитаризму и идеји о етничком јединству. Српски политичари нису били спремни да од независне државе, каква је до 1918. године била Србија, сада формирају једну покрајину. Идеје Стјепана Радића сматрали су неприхватљивим, а политичке методе ХСС, обраћање иностранству и увођење спољнополитичког фактора у решавање унутрашњих питања као и опструкције у раду скупштине, штетним по државне интересе.¹⁷⁹

За разлику од Хрвата, српски политичари, међутим, нису успели да се уједине у одбрани Устава и државног уређења успостављеног овим актом, оптерећени "хрватским питањем" које је наметнуто као кључна тема политичког живота у земљи. Зато су и радикали и демократе, различитим

¹⁷⁸ Још у марту 1922. Хрватски блок се "као заступство Хрватске и читавога хрватског народа" писмено обратио Међународној конференцији у Ђенови, у вези са извршењем Рапалског уговора, а са образложењем да у заједничкој делегацији Краљевине СХС "неће бити представника Хрватске и хрватског народа." Стјепан Радић је 1923. године отпутовао у Лондон, да "поштено обавијести о политичкој ситуацији и око ње све оне који се занимају за мале народе и који нипошто не одобравају методе тлачења, тираније и пљачке." Исте године борави и у Бечу, где, опет према сопственим речима, "ради по точно утврђеном плану на рушењу Пашићеве владе."

Роберт Вилијем Ситон-Вотсон и Југословени – Кореспонденција 1906-1941, II, Лондон, 1976, стр. 108, 114.

Следеће године, Радић, у име ХРСС, у Москви потписује приступање Сељачкој интернационали - Крестинтерни, како би прибавио дипломатску подршку СССР, мада ће се уочи склапања споразума са радикалима од овог савезништва јавно дистанцирати.

¹⁷⁹ Љ. Димић, *нд*, стр. 109-110.

политичким стратегијама, покушавали да придобију и на извештан начин пацификују Хрватски блок. Будући да око ревизије Видовданског устава није било сагласности ни унутар српских политичких партија, међу радикалима, демократама, у Земљорадничкој странци, на српској страни дошло је до "националне демобилизације", насупрот "хрватској националној хомогенизацији." "Хрватско питање" изазвало је, већ крајем 1921, кризу радикалско-демократске коалиције која ће се заоштрили током 1922, када лево крило Демократске странке, предвођено Љубомиром Давидовићем, почне интензивније да преговара са Хрватима о могућности да, под одређеним околностима, ипак дође до ревизије Устава.¹⁸⁰

Народна радикална странка је парламентарне изборе 1923. године дочекала као "чувар" Видовданског устава, мада је и у њеним редовима, независно од Стојана Протића, било другачијих мишљења о државној организацији, односно захтева да се одбаци стриктно спровођење уставних одредби и изнађе могућност споразума са Хрватима, а административна подела земље на области, макар привремено, одложи.¹⁸¹

Демократска странка је била подељена на две фракције: Љубомир Давидовић и Милан Грол пристајали су на ревизију Устава и споразумно решење "хрватског питања", опредељујући се, већ током 1922. године, поступно за федерализам, односно за државноправно преуређење земље, док је Светозар Прибићевић и даље сматрао да су унитаризам и државно јединство неопходни за опстанак Краљевине СХС, а посебно Срба у Хрватској. Отворени предизборни сукоб са радикалима и Радићеве претње отцепљењем Хрватске привремено су ујединили присталице Давидовића и Прибићевића и

¹⁸⁰ Давидовић је, у јуну 1922, организовао тзв. Илићанску конференцију јавних радника, на којој је између осталог закључено "да би се споразумном ревизијом Устава, у децентралистичком правцу уклонило племенско неповерење, поправила администрација, развило уверење о једнакости и тим подигла свест о југословенском народном и државном јединству." Кризу је, претходно, подстакла одлука о смењивању Светозара Прибићевића, као "антихрвата" и "експонираног носиоца централизма" са места министра унутрашњих послова, којом су радикали намеравали да отворе простор за споразум са умереним делом федералистичке опозиције.

Ђ. Станковић, *нд*, стр. 140, 185.

¹⁸¹ Такво мишљење заступала је група радикалских посланика, предвођена Настасом Петровићем, председником Одбора задуженог за Нацрт закона о подели земље на области. *Исто*, 146-148.

Демократска странка је на изборе изашла са политичким ставом о неопходности да буде очуван Видовдански устав.¹⁸²

Резултати избора, на којима је Хрватска републиканска сељачка странка добила апсолутну већину у Хрватској и њихово уједињење са Словенском људском странком и Југословенском муслиманском организацијом у Федералистички блок, чији је основни захтев био ревизија Устава, натерао је на компромис радикале који су на изборима освојили једну трећину мандата. Споразумом са Федералистичким блоком из априла 1923, познатим као *Марков протокол*¹⁸³, радикали су пристали на низ захтева политичке, социјалне и административне природе, у Хрватској, Словенији и Босни на које се протокол децидирано односио. У делу споразума који се односи на Хрватску, под тачком 8, између осталог се наводи: "За Војводину, у колико су у њој исте неподобштине као у Хрватској, имаду се извести исте промјене на боље." На самом крају документа налази се, можда најважнија, одредба према којој ће се "безувјетно обуставити започета парцелација" Хрватске, Словеније и Босне и Херцеговине, што је заправо значило одлагање спровођења Уредбе о подели земље на области."¹⁸⁴

Странке Федералистичког блока су, заузврат, пристале да омогуће избор председништва Народне скупштине и хомогене радикалске владе, сматрајући да ће тако спречити приближавање радикала и демократа, односно, обнављање утицаја Прибићевићеве фракције.

Чим је учврстила позицију владе, Радикална странка је почела да се ограђује од *Марковог протокола*, а политичке последице сукоба који је уследио између радикала и федералиста директно су и пресудно утицале и на Демократску странку која није била непосредни учесник ове страначке нагодбе. Пашићево одбацивање "политике споразума" додатно је утицало на

¹⁸² Љ. Димић, *нд*, стр. 117.

¹⁸³ Споразум је добио име по првом потписнику, радикалу Марку Ђуричићу.

¹⁸⁴ Записник од 13. травња 1923. Објављено у: *Никола Пашић и Хрвати*, стр. 290-291.

поларизацију између присталица Светозара Прибићевића који је био одлучно против компромиса са Хрватима и истомишљеника Љубомира Давидовића, склонијег споразуму са Хрватском републиканском сељачком странком. Политички расцеп је био неминован. Светозар Прибићевић је напустио Главни одбор странке, а демократе су иступиле са новим страначким програмом који је предвиђао децентрализацију државне управе, преношење значајних надлежности са централне власти на органе самоуправе, као и њихову већу самосталност, односно укидање "превентивног надзора државне власти."¹⁸⁵ То је био захтев за ревизију Устава која би до крајњих граница проширила надлежност обласних самоуправа, а да тиме не буде угрожен интегритет државе. Напуштање државног и националног унитаризма и стварање услова за споразумно решавање питања државног уређења, односно компромис са Хрватима, представљало је суштину новог политичког курса Демократске странке. У марту 1924. године демократе су са Словенском људском странком и Југословенском муслиманском организацијом формирале Опозициони блок са циљем да усагласе своје акције на измени државног уређења, оборе радикалски режим и распишу нове изборе. Повратак посланика ХРСС у скупштину дефинитивно је одредио судбину мањинске радикалске владе и довео до коначног расцепа у Демократској странци. Из странке је иступила група од 14 "пречанских" посланика, окупљена око Светозара Прибићевића, у том тренутку непомирљиво супротстављена споразуму са ХРСС и ревизији Видовданског устава.¹⁸⁶

Светозар Прибићевић основао је Самосталну демократску странку која је подржала Пашића и са радикалима оформила Национални блок, али та сарадња није била дугог века. ХРСС је, у марту 1925. године, неочекивано прихватила "свеукупно политичко стање, како је данас по Видовданском уставу, са династијом Карађорђевића на челу" и одбацила републикански програм. У складу са новом оријентацијом, из имена странке је изостављено републиканско обележје, па ће се она убудуће звати Хрватска сељачка

¹⁸⁵ Љ. Димић, *ид*, стр. 125.

¹⁸⁶ *Исто*

странка. Образлажући прихватање монархије и уставног уређења, Стјепан Радић је тврдио да неће постављати никакве државноправне захтеве и са радикалима формирао владу која ће опстати наредне две године. Тако је ХСС "са оптуженичке клупе за велеиздају ушла директно у владу", мада има и мишљења да је Радићева странка, овим заокретом, "капитулирала пред радикалима и двором."¹⁸⁷ Споразум Пашића са ХСС искључивао је сарадњу са Прибићевићем, па ће овим "одбацивањем" лидера СДС, касније бити тумачен његов политички *salto mortale*. Трансформација "архицентралисте" Прибићевића у ватреног заговорника федерализма и аутономија, у периоду 1925–1927. године, објашњава се и његовим личним особинама, "политичком нарцисоидношћу и славољубивошћу", па и финансијским проблемима. У једној белешци Прибићевић пише: "Наша странка већ неколико година није на власти, пак је разумљиво да су фондови пресахнули. Ви знате да се не може радити без новца и то је један мотив зашто морамо радити са радићевцима. Они, наиме, радићевци, дали су ми новце за агитацију. За противуслугу, морам да чиним многе политичке концесије, тако да успех иде на њихову корист, а не у нашу, тј. СДК."¹⁸⁸ У *Диктатури краља Александра*, он, међутим, радикалну промену сопствених политичких убеђења објашњава тиме што се "унитаризам тако брзо изопачио у експлоатацију целе земље у корист владајућег средишта и управљача и у политичку доминацију Србије". Прибићевић констатује да је Радић од 1925. године "искрено водио политику споразума са Србима" и додаје да их је "поново зближило и сјединило дубоко уверење да ћемо само удруженим снагама моћи да се боримо против превласти из Београда, обезбедити иста права за све Србе,

¹⁸⁷ Стјепан Радић је у то време боравио у затвору, па је изјаву о прихватању монархије и централизма, у име ХСС, дао у Народној скупштини његов брат Павле.

Збирка докумената *Југославија 1918-1988*, стр. 223.

¹⁸⁸ Оправдано је, међутим, претпоставити да је тај новац, уколико га је добијао од "радићеваца", Прибићевић, заиста, користио за страначке потребе, јер су се његови савременици-и истомишљеници и политички противници-слагали у оцени његовог личног поштења и честитости.

Б. Глигоријевић, *Стварање пречанског фронта у Хрватској и политичке последице (1927-1941)*, ЈИЧ, 1/1997, стр. 100; С. Божић, *Смрт Светозара Прибићевића и њени одјеци у југословенској јавности, Срби и Србија у југословенском и међународном контексту: унутрашњи развратак и положај у европској/светској заједници* (бр. 47027), DOI 10.2298/РКЈИФ1278067В УДК 93/94

Хрвате и Словенце у земљи и тако учинити да тријумфује демократија. То је главни разлог за образовање Сељачко-демократске коалиције, остварене споразумом од 10. новембра 1927. године."¹⁸⁹

Савез Хрватске сељачке странке и Самосталне демократске странке, назван Сељачко-демократска коалиција основан је "са циљем и задатком да легалном борбом у парламенту извојује промјену система у држави, у том смислу да осигура и зајамчи једнакост и равноправност Хрватске и свију тзв. пречанских земаља са Србијом." СДК је тражила веће учешће Хрвата и Словенаца у државној управи, побољшање економског положаја пречанских крајева, измену пореских закона, "равноправност свих области земље." Жестоко је критиковала "хегемонистички" положај Србије, њене "великосрпске" и "завојевачке" тежње. У својој резолуцији, СДК најављује да ће своју борбу организовати не само у "пречанским крајевима", већ да ће "својим организацијама обухватити и стару Србију и Македонију", рачунајући на нерасположење према Београду, које су у тим крајевима подстицали албански иредентисти и ВМРО.¹⁹⁰

Борбу за ново државно уређење најавила је Резолуција СДК од 1. августа 1928, донета после убиства двојице и рањавања тројице посланика ХСС у скупштини, између осталих и Стјепана Радића који је од последица преминуо 8. августа исте године. У Резолуцији се констатује да су "Краљевине Хрватска и Црна Гора и све народне индивидуалности представљене у Народном вијећу, приступиле у државну заједницу Срба, Хрвата и Словенаца са Србијом, не одричући се својих историјско-државних, односно, народно-политичких индивидуалитета у корист ма које друге од уједињених земаља, него само у корист државне заједнице." С обзиром на то да су акт од 1. децембра 1918. и Устав од 28. јуна 1921. године, "употребљени за утврђивање хегемоније бивше краљевине Србије над свим осталим земљама и народним дијеловима", СДК је закључила "да ће повести

¹⁸⁹ С. Прибићевић, *Диктатура краља Александра*, Београд, 1952, стр. 71, 74.

¹⁹⁰ Збирка докумената *Југославија 1918-1988*, пр. Б. Петрановић, М. Зечевић, стр. 304, 308.

најодлучнију борбу за ново државно уређење, које ће осигурати равноправност свих споменутих индивидуалитета." СДК је такође прогласила за "ништетне и необавезне" закључке, а нарочито финансијске обавезе које би наметнула "крња Народна скупштина", за "народ у пречанским крајевима које представљамо, а за хрватски народ напосе."¹⁹¹ Мада се у резолуцији не образлаже детаљно модел новог државног уређења, сам Прибићевић је накнадно објаснио да је реч о "федерацији историјских и народних индивидуалности у држави (дакле, федерацији Словеније, Хрватске, Босне и Херцеговине, Војводине, Србије, Црне Горе и Македоније)."¹⁹² Овакав модел преуређења државе са седам "аутономних јединица", односно, "историјских и народних територија са њиховим скупштинама које ће имати потпуну законодавну и извршну власт", предложиће нешто касније краљу Александру и нови лидер ХСС, Влатко Мачек, у аудијенцији, непосредно пред увођење Шестојануарске диктатуре. Краљ је, наводно, после тог састанка једном бившем председнику владе рекао да је Мачек поставио "неумерене захтеве" повлачећи "границе Велике Хрватске тако да допиру до капија Београда, до Земуна, и да је за такву Хрватску тражио границе од Земуна до Котора."¹⁹³

После усвајања Резолуције од 1. августа и Мачековог доласка на чело ХСС, Сељачко-демократска коалиција је интензивирала међународну активност, покушавајући да за своје циљеве придобије владе неких европских земаља, али и њихово јавно мњење. Такву своју активност ХСС је сада развијала у два правца: према земљама које су биле за очување поретка створеног мировним уговорима, али и код држава чији је циљ била ревизија Версајског система.¹⁹⁴ Ову спољнополитичку акцију водило је углавном руководство ХСС, некада и без консултација са Самосталном демократском

¹⁹¹ Љ. Бобан, *Мачек и политика ХСС 1928-1941*, I, Загреб, 1974, стр. 21.

¹⁹² С. Прибићевић, *нд*, стр. 101.

¹⁹³ *Исто*, стр. 106-110.

¹⁹⁴ Према Трумбићевим забелешкама, улоге су подељене тако да "Павелић води политику са Талијанима, Кошутић између Италије и Енглеске, Крњевић држи се Енглеца, Кежман нека се држи легално и у вези са Французима."

Љ. Бобан, *нд*, стр. 53.

странком која није била склона интернационализацији питања унутрашњег уређења земље и у којој је тада још постојало јако унитаристичко крило.

Најамбициознија спољнополитичка акција СДК у овом периоду, била је свакако посета Анте Трумбића Француској и Великој Британији.¹⁹⁵ Његово тумачење кризе у земљи заснивало се на тези да није реч само о хрватском отпору београдском режиму, већ да је у питању отпор читавог пречанског подручја, дакле и Хрвата и Срба с оне стране Дунава, Саве и Дрине "србијанској хегемонији."¹⁹⁶

У разговору са страним дипломатама, Мачек је предлагао поделу на седам федералних јединица: Словенију, Хрватску са Славонијом, делом Босне и северном Далмацијом, Војводину (Банат, Бачка и део Срема), део Босне и Херцеговине с јужном Далмацијом, Србију, Македонију, Црну Гору са Санџаком и југом јадранске обале. Друга опција ХСС заснивала се на подели државе на два дела, са центрима у Београду и Загребу. У том случају, хрватском делу би, према Мачеку, припале: Словенија, Хрватска са Славонијом, Далмација, Босна и Херцеговина и делови Срема и Бачке.¹⁹⁷

Формирање Сељачко-демократске коалиције било је значајно за Радићеву политику "заокруживања и изолирања Србије", јер је одвојило Србе их Хрватске од оних у Србији, а сврставање лидера "пречанских" Срба уз политику ХСС, а против "Србијанаца", значило је дефинитивно напуштање

¹⁹⁵ Полазећи у Лондон, Трумбић је рачунао пре свега на своје дугогодишње пријатељство са неким интелектуалцима на челу Британско-југословенског удружења (Р.В.Ситон-Вотсон, В. Сид, А. Еванс), са којима је одржавао редовне контакте. "Ти кругови, а како се чини и неки други политички и привредни кругови, показали су много више интереса за кризу у Југославији, него владини кругови, а били су спремни и заложити се да се гледишта опозиције узму на разматрање и ради на преуређењу државе."

Исто, стр. 26.

М. Екмечић констатује да је "британско јавно мњење вођено заставама које је и пре 1914. носио круг око Ситона-Вотсона. Он се до 1945. није одрицао својих премиса из меморандума који је послао Форин Офису 1914, о томе да је стварање Југославије нужност, а у исто време српско вођство у њој британски пораз." (*Дуго кретање између клања и орања*, стр. 387)

¹⁹⁶ Љ. Бобан, *нд*, стр. 25.

¹⁹⁷ "Кад је говорио о федерацији, Мачек је то чинио као из невоље, јер је то представљало минималан програм; његова основна концепција је самостална Хрватска, она из старог арсенала државног права, којој није потребна ни заједничка југословенска војска, а Југославија јој је потребна само да се заштите границе од похлепних суседа са сваке стране." Б. Храбак, *нд*, стр. 233.

јединственог српског националног интереса. У оквиру Сељачко-демократске коалиције, Самостална демократска странка профилисала је најпре ставове о покрајинској самоуправи и аутономији, а затим и о федерацији.¹⁹⁸ Сарадњу са српским опозиционим фронтом у Хрватској, лидери ХСС константно ће користити у доказивању тезе да није реч о српско-хрватском, већ о "србијанско-пречанском сукобу", будући да су "централистичком и хегемонистичком политиком владе" угрожени, не само Хрвати, већ и Срби пречани.¹⁹⁹

Већ у време доношења Устава, а нарочито у годинама у којима је тражена његова ревизија, питање Војводине у Загребу постављано је са намером да се "разбије српски фронт, изврши притисак на *Србијанце* и искористе политичка и економска незадовољства у покрајини."²⁰⁰ Посебан проблем представљали су неспоразуми око питања територије Војводине јер је, и поред одлуке Народног збора у Руми о условном уједињењу преко Народног вијећа СХС, Срем у тренутку стварања државе био део Хрватске. Чак су и српски политичари, који су сматрали да покрајина природно и нужно обухвата и ову област, најчешће говорили и писали "Војводина са Сремом". У дугим и исцрпљујућим државноправним расправама и српско-хрватским сукобима, хрватска страна је упорно истицала своје државно-историјско право на Срем, уцењујући саговорнике из противничког српског табора захтевом да њено одрицање од Срема и његово укључивање у Војводину буде праћено аутономијом покрајине.²⁰¹ Према писању дела хрватске штампе и изјавама хрватских политичких првака, Војводина је била "посебна историјска земља", а Хрватска се простирала до Земуна. Такву

¹⁹⁸ Љ. Димић, *нд*, стр. 133; Б. Глигоријевић, *нд*, стр. 94.

¹⁹⁹ Овај став је заступао и Светозар Прибићевић, па у разговору са краљем Александром 1928. каже да "у земљи не постоји само хрватско питање... већ постоји такође и питање Срба пречана. Њихов је положај најтежи. Сваки Србијанац у дубини своје душе мисли, с времена на време, да треба учинити споразум с Хрватима, али нема ни једног који мисли да су и Срби пречани такође један чинилац и да и њих такође треба задовољити. У Београду се обично мисли да они имају да слушају, а да Србијанци говоре у њихово име". (*Диктатура краља Александра*, стр. 96)

²⁰⁰ М. Радојевић, *нд*, стр. 44.

²⁰¹ *Исто*, стр. 40-41.

тврдњу Стјепан Радић је изрекао већ 1900. године у првим сусретима са представницима Владе Краљевине Србије.²⁰² Потпредседник ХСС Јосип Предавец је изјавио да у Срему живи 46% Срба, 28% Немаца и Мађара и 26% Хрвата, али да је то "стара и непријепорна дједовина Хрвата и дио хрватске домовине", у којој су "Срби, баш као и ови други, досељеници".²⁰³ У говору одржаном у Вукомерцу, априла 1923. године, Влатко Мачек рекао је како се "идеја хрватства проширила ... од Муре до Црне Горе, од Јадранског мора до Земуна." Биле су то оне границе Велике Хрватске које је исцртао Први хрватски католички конгрес, одржан у Загребу, 1900. године.²⁰⁴ Британски посланик у Београду извештавао је 1921. да "*пан Хрвати* сањају о моћној покрајини у коју би улазиле Хрватска, Славонија, Далмација, добар део Босне и Херцеговине, Барања и део Бачке, са центром у Загребу-довољно снажној да представља противтежу српском центру у Београду и да омогући стварање нове двојне монархије".²⁰⁵ Енглеска ревија *Near East* објавила је у мају 1922. писмо Стјепана Радића у коме он предлаже конфедерацију Хрватске са Србијом на темељу уговора који би омогућио слободан избор Словенији, Босни и Херцеговини, Бачкој, Банату, Црној Гори и Македонији о томе да ли да се вежу за "милитаристичку и централистичку Србију или за федерацију са мирољубивом и неутралном Хрватском." У програм ХРСС уврштен је интервју који је Радић исте године дао дописницима британских и америчких новина, а у коме, као један од услова за сарадњу са Београдом, наводи и следеће: "Бачка и Барања, које се данас с Банатом неразумно и нелогички називљу Војводином..., у којој су Срби према Хрватима у посве незнатној мањини-не смију се управљати као чисто српске земље, него ту – на основу споразума између Хрватске и Србије–треба провести плебисцит под заштитом Лиге народа, а на питање: Србија–Београд, или Хрватска–Загреб."²⁰⁶ ХРСС је настојао да по Војводини, а нарочито у Срему, прошири мрежу својих организација и задобије присталице међу становништвом.

²⁰² Ђ. Станковић, *нд*, стр. 17.

²⁰³ *Исто*, стр. 65.

²⁰⁴ М. Радојевић, *нд*, стр. 44.

²⁰⁵ *Британци о Краљевини Југославији*, I, стр. 44.

²⁰⁶ Збирка докумената *Југословенски федерализам-идеје и стварност*, стр. 222.

Истицање да "буњевачки Хрвати" представљају саставни и нераздруживи део хрватског народа било је у функцији обележавања подручја ван тзв. Банске Хрватске које је хрватски покрет сматрао својим. У ту сврху коришћени су економски и политички проблеми Војводине и подстицано *пречанство*. Није било у питању само настојање да буде подржан специфичан интерес Војводине у новој држави, "већ и покушај да буде однегован карактеристичан политички став, мишљење и понашање."²⁰⁷

Првих година по уједињењу, у Војводини није било политичке партије која би заступала неке посебне, "војвођанске интересе", о чему сведочи релативна незаинтересованост за уставне расправе, као и чињеница да ниједан предлог о посебном положају покрајине у будућем уставу није потекао од војвођанских политичара. Међутим, када је спласнула краткотрајна еуфорија, изазвана стварањем југословенске државе, а избило на површину политичког живота мноштво противречности које су је раздирале, појавиће се и тзв. војвођанско питање.²⁰⁸ У почетку, истина, нема експлицитних захтева за аутономијом, нити променом државноправног положаја Војводине, али се, већ 1919, у страначким гласилима војвођанских демократа помињу "војвођански интереси" и притужбе да се "са Војводином не поступа онако како су то после ослобођења Војвођани очекивали."²⁰⁹

Недуго после усвајања Видовданског устава, војвођански радикали су објавили резолуцију са једног састанка у којој се констатује да су "у толикој мери огорчени и незадовољни стањем у држави, нарочито у Војводини, да су принуђени тражити неодложно санирање болесних прилика". Зато од својих посланика траже да "исправе све ове повреде и злоупотребе", а у противном "да пређу у опозицију."²¹⁰ Поменутом резолуцијом затражене су измене у спровођењу аграрне реформе, као и у администрацији, али није подржана Протићева активност на ревизији Устава. Међутим, његова агитација у Војводини наишла је на одзив код дела радикала, велепоседника,

²⁰⁷ М. Радојевић, *нд*, стр. 44.

²⁰⁸ Ч. Попов, Ј. Попов, *нд*, стр. 33.

²⁰⁹ *Панчевац*, 24. август 1919.

²¹⁰ *Политика*, 23. и 25. новембар 1921.

незадовољних аграрном реформом, па су неки од њих упутили протест Главном одбору, претећи да ће "одобрити нови курс политике Стојана Протића и прићи његовој акцији за ревизију устава и решавање хрватског питања."²¹¹ Почетком 1923, из странке су искључени локални прваци из Великог Бечкерека, јер су били наклоњени Протићу, али је, истовремено, у Новом Саду одржана оснивачка конференција "независних радикала" Војводине. Иако није дошло до озбиљније поларизације међу радикалима у Војводини, нити до масовније подршке Протићевој Независној радикалној странци, ови догађаји су указали на пукотине у, до тада јединственом страначком телу али, још важније, на одсуство јединства у схватању српског националног интереса и на постојање свести о посебним, другачијим карактеристикама, потребама и циљевима пречанских Срба.²¹²

Без обзира на политику Демократске странке и међу њиховим присталицама у Војводини је, после уједињења, постојала једна струја која се борила за "специфичне интересе Војводине" и критиковала "србијанско надређивање."²¹³ Она се углавном окупљала око страначког првака др Душана Бошковића и његовог листа *Панчевац*. Још 1919. године овај лист је писао да у држави влада дармар, јер "државници србијански нису дорасли свом позиву". Међутим, и панчевачке демократе се у уставним расправама залажу за јединствену државу и оштро критикују Протића "што хоће да разори ову државу на самосталне аутономије, хоће да даде власт сепаратистима и да разруши државно јединство".²¹⁴ Они критикују захтеве бачких Буњеваца за аутономију Војводине и нарочито, преговоре које они воде са Радићем и Корошцем, о подели Војводине на српску и хрватску сферу

²¹¹ Ђ. Станковић, *нд*, стр. 122-123.

²¹² Према тумачењу Јована Савковића, српски народ у Војводини је, "услед недостатка политичке праксе", остао "без довољно политичког разбора, политичког образовања и искуства." Истовремено је, навикнувши да државу сматра "непријатељем", сачувао то осећање и после ослобођења и стварања Краљевине СХС, "не осећајући, свагда, да је са једнога непријатељскога тла стао на своју рођену груду." (*Срби Војвођани у својој националној држави*, Нови Сад, 1921, стр. 24)

²¹³ Б. Храбак, *нд*, стр. 42-43.

²¹⁴ *Панчевац*, 30. мај 1920.

утицаја.²¹⁵ Светозар Прибићевић није одобравао "војвођанске" тенденције панчевачких демократа, па их на једном збору у Панчеву, 1920. године упозорава да "у садашњости не може бити посебног и одељеног политичког живота и да се мора прекинути са покрајинским патриотизмом".²¹⁶

Осим незадовољних пореском политиком, "београдску хегемонију" у Војводини су критиковали и делови чиновничке и друге интелигенције, који су се, "у такмичењу за уносне и угледне положаје у држави, осећали потиснутим и дискриминисаним у односу на своје, често и неспособније колеге са југа."²¹⁷ *Панчевац* је писао о "запостављању домаћих стручњака и довођењу неажурног и подмитљивог чиновништва из Србије", наводећи да су се против "куфераша" приговори јављали већ 1920 године. Две године касније, у новосадској штампи могло се прочитати да се "хрватски сепаратизам према Београду може разумети, јер се и међу војвођанским Србима јавила одбојност према Србијанцима због истискивања Војвођана са положаја, вођења лоше администрације, и уношења корупције у пречанске крајеве довођењем чиновничког олоша преко Саве и Дунава."²¹⁸ Алекса Ивић оценио је тада да "хајку на Србијанце не диже човек из народа, него посланици и интелектуалци."²¹⁹ У међусобном оптуживању нису се бирале речи, нити се водило рачуна о последицама. Београдско *Време* писало је како су се Војвођани развијали само у материјалном и економском погледу, а да су у националном и политичком смислу подбацили и постали незаинтересовани. На то је *Панчевац* одговарао тврдњама о "најгорем запостављању војвођанских Срба" и "потпуном турском Србијанаца". У Војводини се "ништа не гради и не унапређује се средствима и у организацији државе", пише *Панчевац*, па су Војвођани увидели да је Београд "њину лепу, плодну и богату покрајину претворио у колонију."²²⁰ Присталице Светозара Прибићевића у Војводини већ 1923. године тражиле су посебну

²¹⁵ *Јединство*, 16. септембар 1923.

²¹⁶ *Панчевац*, 2. мај 1920.

²¹⁷ Ч. Попов, Ј. Попов, *нд*, стр. 37.

²¹⁸ Б. Храбак, *нд*, стр. 50-52.

²¹⁹ *Политика*, 24. I 1924.

²²⁰ *Панчевац*, 14. октобар, 1923.

организацију странке, сматрајући да се Главни одбор у Београду није довољно бринуо о интересима Војводине, али и 1924. наглашавају да "самостални демократи нису никад тражили аутономију било ког дела земље" јер би то била "била неизрецива штета по јединство наше државе."²²¹ Замерајући Давидовићевцима да су одступили од темељних тачака демократског програма кад су ступили у блок са федералистичким странкама, своје бивше партијске другове опомињу да "блок који зависи од милости Стјепана Радића никада док је наша држава монархистички уређена не може добити изборну владу."²²²

Преоријентација самосталних демократа у Војводини на аутономистичко, односно федералистичко преуређење државе, коинцидира са наглим заокретом у политици њиховог лидера, Светозара Прибићевића.²²³ Почетком 1925. године, *Политика* је објавила вест о "покрету који се у последње време јавио у Војводини и који има за циљ да се образује једна странка за Војводину, која би штитила интересе Војвођана."²²⁴ Сматрало се да иза идеје о војвођанској странци стоје присталице СДС у Панчеву, које је предводио Душан Бошковић. Они су тврдили да "критика запостављања Војводине није пречанство него утврђивање чињеница", али све до 1927. године не изјашњавају се отворено за промену државноправног статуса Војводине. После стварања Сељачко-демократске коалиције, међутим, самосталне демократе у Војводини отворено иступају са тезом о покрајинској самоуправи и аутономији. "Пречански фронт" тумаче као потребу да се "смакне са дневног реда једном за свагда свако племенско

²²¹ Панчевац, 7. септембар 1924.

²²² Панчевац, 27. април 1924.

²²³ Р. Кончар сматра да се процес "легализације пречанства", као политичког мишљења и става, могао наслутити већ од расцепа Демократске странке, који је "у Војводини инспирисан и специфичним војвођанским" разлозима. (*Опозиционе партије и аутономија Војводине 1929-1941*, стр. 40)

Не треба, међутим, заборавити да је Прибићевић напустио Демократску странку управо због неслагања са спремношћу њеног руководства да постигне компромис са хрватским покретом о питању државноправног преуређења земље и да је на становишту унитаризма остао све до разлаза са Пашићем, 1925. године.

²²⁴ *Политика*. 11. јануар 1925, стр. 1-2.

питање, сваке племенске расправе... а нарочито да натера београдске политичаре да увиде да је ова држава састављена од равноправних Срба, Хрвата и Словенаца..."²²⁵

Резолуција СДК инспирисаће и међу војвођанским самосталним демократама став да "Војводина хоће да буде своја. Она има права на то, историјско право. Срем, Банат и Бачка живе у нашој свести као једна целина. Њих везује прошлост. Њих везује исти живот, исти рад, исти плуг и иста бразда. Војводина је културно и национално јединствена..."²²⁶ Демократе и радикали жестоко су критиковали аутономистичка залагања војвођанске СДС упозоравајући да "хрватска и војвођанска политика немају ништа заједничког." Милан Грол је оценио да се Радићева политика "нарочито озбиљно рефлектује на прилике Војводине. С обзиром на распоред националности, своју прошлост и своје релативно богатство, Војводина представља најосетљивији терен за државну политику. Радић то неће да увиди него тера свој голи интерес и изазива све више неповерење и ствара конфликтну атмосферу."²²⁷ Ово запажање свакако није било одраз Гроловог унитаризма јер је и сама Демократска странка еволуирала ка прихватању сложеног облика државног уређења, а идеју државног јединства урушавало је и слабљење Радикалне странке после Пашићеве смрти, 1926. године. Недоследност и компромисерство, нејасне и уопштене пројекције државноправног преуређења и усредсређеност на међусобне политичке обрачуне, годинама су слабиле српски политички фронт, а стварање Сељачко-демократске коалиције значило је даље уситњавање српског политичког чиниоца на једној и јачања хрватског, на другој страни.²²⁸

²²⁵ Панчевац, 27. новембар 1927.

²²⁶ Панчевац, 1. октобар, 1928.

²²⁷ М. Радојевић, *Српско-хрватски спор око Војводине*, стр. 44-45.

²²⁸Анализирајући политику демократа према Војводини-еволуцију СДС од "крутог централизма до пречанства" и Давидовићеве "идеје о покрајинству", Б. Храбак констатује: "Политичка веза са Загребом је у оба случаја помагала тежње ка већој самосталности Војводине." (*Борба демократа за самосвојност Војводине 1919-1928*. стр. 67)

ДУНАВСКА БАНОВИНА

1. ОСНИВАЊЕ И ПРАВНО УРЕЂЕЊЕ БАНОВИНА

Криза која је, крајем 20-тих година, захватила Краљевину СХС показала је да држава, постојећим институционалним механизмима, није у стању да реши нагомилане проблеме који су растројавали парламентаризам, отворили питање државноправног преуређења земље, ископали политичке и међунационалне ровове. Краљевина је слабљена изнутра, док су спољни притисци незадовољних суседа јачали.²²⁹ Светска економска криза је најтеже погодила преовлађујуће сељачко становништво, изазивајући социјално и политичко незадовољство које је хранило државноправне захтеве хрватског политичког покрета. Стране дипломате су извештавале о екстремним захтевима "неких хрватских вођа" за персоналну унију, односно идејама "извесних кругова у Београду" о кидану свих веза између два народа,²³⁰

²²⁹ Ревизија граница представљала је кључни захтев званичне мађарске политике, и то враћање свих некадашњих територија, односно, тзв. велика ревизија. Међутим, нарочито у спољнополитичкој употреби, коришћена је и идеја тзв. мале ревизије, што је значило повраћај једног дела бивше територије Мађарске, дуж границе са суседним земљама. Када је у питању Војводина, рачунало се "бар" на северни Банат и Бачку, а жељена граница исцртавана је код Бачке Тополе, Врбаса, па и Новог Сада. У Мађарској је, 1927, основана Ревизионистичка лига која је основала секретаријате у неколико европских земаља, а највећу подршку имала је у Италији и Великој Британији. У оквиру те сарадње, у Будимпешти су боравили британски посланици који су, на челу са лордом Ротермиром, исте године у Лондону започели кампању у корист мађарских захтева за ревизију граница. Лига је, у Лондону, организовала и предавања представника ХСС, Кошутића и Крњевића, сарађивала је са хрватском франковачком емиграцијом и нескривено подржавала хрватске захтеве за преуређењем Југославије.

Мађарска ревизионистичка лига у Европи, препис материјала из Мађарске земаљске архиве - Музеј Војводине, Архивска збирка, Инв. бр. 20465; Ф. Никић, *Мађарски империјализам*, Нови Сад, 1929, стр. 46.

²³⁰ Британски посланик Кенард у свом извештају овако описује стање у земљи, мислећи, притом, на идеју о "ампутацији" Хрватске коју је краљ Александар, према тврдњи Светозара Прибићевића, изрекао у њиховом разговору, у лето 1928.

Британци о Краљевини Југославији, I, стр. 541.

изражавајући, истовремено, уверење да је "могућно, уколико се са обе стране поведе конструктивнија политика, доћи до споразума, којим би број области у Краљевини био сведен од 33 на највише једну трећину тог броја, с тим што би им се одобрио већи степен политичке и финансијске аутономије."²³¹ Излаз из привредних, националних и политичких тешкоћа, кризе парламентарног система, државног уређења и друштва у целини, краљ је нашао у укидању уставног стања и увођењу личне владавине. Јачање сепаратизма у земљи и ревизионизма на њеним границама обезбедили су му подршку и у међународним круговима, заинтересованим за опстанак Версајског система. За увођење диктатуре, краљ Александар је обезбедио подршку Француске, најзначајнијег спољнополитичког партнера и савезника у Европи која је, између два рата, важила за "архитекту" и "чуvara" Версајског система. У послератним годинама Краљевина СХС била је "стуб француске политике на Балкану", па је Париз, по сваку цену, био заинтересован за опстанак југословенске државе. Диктатура је прихваћена као једини могући излаз и у Великој Британији, у складу са предубеђењем да "никада ниједна словенска држава није уједињена другачије него аутократском силом."²³² Прокламацијом и Законом о краљевској власти и врховној државној управи од 6. јануара 1929, Александар Карађорђевић је суспендовао Видовдански устав, распустио Народну скупштину и тако постао носилац и извршне и законодавне власти.²³³ Укидање уставног и парламентарног система краљ је у Прокламацији образложио тиме да су "заслепљене политичке страсти" злоупотребиле парламентаризам "у тој мери да је постао сметња за сваки плодни рад у Држави." Као једини циљ своје одлуке навео је "остварење оних установа, оне државне управе и оног државног уређења које ће најбоље одговарати општим народним потребама и државним интересима."²³⁴

²³¹ Исто, стр. 541.

²³² Исто, стр. 589.

²³³ Прокламација краља Александра од 6. јануара 1929. Објављено у: *Државноправна историја Југославије-одабрани извори са коментарима*, пр. Д. Јевтић, М.Мирковић, Београд, 1986, стр. 179-181.

²³⁴ Исто

Увођење личне власти монарха, услед кризе парламентарне демократије, у земљама Источне и Југоисточне Европе, у то време, није било изузетак. И. Крбек то објашњава тиме

Поменути^м Законом, Краљевина СХС дефинисана је као наследна монархија, а краљ као "носилац све власти у земљи."²³⁵ Њему је припадала законодавна власт, будући да је, у одсуству парламента, указом доносио и проглашавао законе, уз премапотпис председника Министарског савета, ресорног министра и министра правде. Краљ је био и шеф извршне власти, именовао је председника и чланове владе који су за свој рад политички одговарали искључиво монарху. Судска власт у земљи вршила се "у име Краљево." Према Закону, он је заповедник војне силе, овлашћен је да објављује рат и закључује мир, да представља државу у међународним односима, поставља државне чиновнике и додељује војне чиновне.²³⁶

Истовремено са Законом о краљевој власти и врховној државној управи, усвојен је Закон о заштити јавне безбедности и поретка у држави којим се "забрањују и растурају сва удружења и политичке странке које врше пропаганду или убеђивање других да треба променити постојећи поредак у држави" као и странке са "верским или племенским" обележјем.²³⁷

Законом о изменама Закона о општинама разрешене су све општинске управе, а краљевим указом, на предлог министра унутрашњих послова именоване нове, у Београду, Загребу и Љубљани. Остале општинске управе постављали су велики жупани, као и комесаре који су преузели послове распуштених обласних скупштина и одбора.²³⁸

да се "у ванредним приликама, за вријеме великих државних и друштвених преокрета, нарочито када је угрожена "и сама идеја државног јединства", и далекосежних управних реформи, посеже за "централистичким средствима управљања администрацијом" и настоји "све нити јавне управе што више задржати у истим рукама." (*Управно право*, I, Загреб, 1929-1932, стр. 272)

²³⁵ Закон о краљевској власти и о врховној државној управи од 6. јануара 1929. Објављено у: *Државноправна историја Југославије*, пр. Д. Јевтић, М. Мирковић, стр. 181.

²³⁶ Исто, стр. 181-182.

²³⁷ *Службене новине Краљевине СХС*, бр. 6, 6. јануар 1929.

²³⁸ Укидање локалне самоуправе представљало је прву етапу на путу промена у административно-територијалној подели земље и систему и надлежности локалних органа власти.

Д. Јевтић, М. Мирковић, *нд*, стр. 183.

Идеологија "националног унитаризма", односно "интегралног југословенства" нормативно је почивала на овим законима, уз обећање владе Петра Живковића да ће, "у што краће време", изједначити законодавство у целој држави, пре свега кривично и грађанско, како би "осигурала услове пуној правној сигурности и поретку."²³⁹ Та идеологија изражена је и у Закону о називу и подели Краљевине на управна подручја, од 3. октобра 1929, који је променио њено име у Југославија и одредио да се "општа управа врши по бановинама, срезовима и општинама." Земља је подељена на девет административно-територијалних целина: Дравску, чије је седиште било Љубљана, Савску, са седиштем у Загребу, Врбаску, са седиштем у Бања Луци, Приморску, са седиштем у Сплиту, Дринску, са седиштем у Сарајеву, Зетску, са седиштем у Цетињу, Дунавску, са седиштем у Новом Саду, Моравску, чије је седиште било у Нишу и Вардарску, са седиштем у Скопљу, док је подручје града Београда, са Земуном и Панчевом, издвојено у посебну управну целину.²⁴⁰ Новом административном поделом, власт је поделила подручје Србије на пет, а територије на којима су живели Срби на осам бановина. Војводина је, заједно са деловима северне Србије, чинила Дунавску бановину, а Македонија, са деловима Косова, ушла је у састав Вардарске бановине. У Зетску бановину ушла је Црна Гора, заједно са деловима Метохије, Херцеговине, источне Босне, Санџака и Дубровником. Западни делови Србије улазили су у састав Дринске бановине, а Моравска бановина обухватила је централне и источне делове Србије.²⁴¹ Словенија је, у целини, била у саставу Дравске бановине, Хрватска је подељена на Савску и Приморску којој је прикључен и део западне Херцеговине.

²³⁹ Љ. Димић, *нд*, стр. 138.

²⁴⁰ *Закон о називу и подели Краљевине на управна подручја*, од 3. октобра 1929, са изменама и допунама од 28. августа и 24. октобра 1931, Београд, 1933, стр. 5.

²⁴¹ Љ. Димић, *нд*, стр. 140.

Административну поделу земље на бановине британски посланик Невил Хендерсон је окарактерисао као "истински корак у правцу реконструкције, који није лишен политичке храбрости, утолико више што је Србима, на које се краљ мора у првом реду ослонити, учињена највећа историјска неправда, већа него, рецимо, Хрватској, Словенији или Црној Гори." Ипак, он није сасвим сигуран да ли се ради о "значајном кораку у правцу веће локалне аутономије", или само "умешнијој примени чврстог централизма." (*Британци о Краљевини Југославији*, I, стр. 589)

На челу бановине је бан који се, према овом Закону, поставља краљевим указом, на предлог министра унутрашњих послова, а уз сагласност председника Министарског савета. Као представник краљевске владе, бан врши највишу политичку и општу управну власт у бановини и има право коначног решавања по свим предметима из своје надлежности. У тумачењу ове одредбе, министар унутрашњих послова је прецизирао да бан коначно одлучује само у другом степену, а да на његове одлуке, донете у првом степену, постоји право жалбе министарствима као управној власти другог степена.²⁴² Бану су подређена сва надлештва и органи опште управе, као и заводи и установе основане за послове у банској надлежности. Те послове он обавља уз помоћ политичко-управних и стручних чиновника и особља, "под врховним надзором и по упутствима ресорних министара, а на основу постојећих закона." Он се стара за економски и културни развој у своме подручју, нарочито водећи рачуна о "јавним теретима", а уколико не може "у властитом делокругу" да "одстрани установљене сметње", треба да се обрати надлежном министру, односно министру унутрашњих послова кога је дужан да извештава "о свим значајним појавама економског, културног и јавног живота", као и о стању јавне безбедности.²⁴³ Према Закону о називу и подели Краљевине на управна подручја, бан врши надзор над самоуправама и "над свим јавним властима и органима у бановини у погледу њиховог рада." Као "помоћне органе", Закон је предвидео помоћника бана који га замењује у случају спречености и окружне инспекторе за ресор јавне безбедности, али и друге послове које им министар унутрашњих послова наложи.

Овим актом укинут је Закон о обласној и среској самоуправи из 1922, а сва "посебна надлештва опште управе", бивши жупани и запослени у

²⁴² Министар се позива на члан 18. Закона о државном савету који каже да "појединца коме је право или непосредни лични интерес заснован на закону, повређен незаконитим актом управне власти има право жалбе на једну вишу управну власт."

Распис министра унутрашњих послова о извршности банских одлука, од 10. марта 1930, Београд, 1932.

У овој законској одредби И. Крбек види пример како начело законитости управе, помоћу јединствених закона и деловањем управних судова и у строго унитаристичким државама делује "у правцу управне децентрализације." (*Управно право*, стр. 277-278)

²⁴³ *Закон о називу и подели краљевине на управна подручја*, чланови 12. и 15.

самоуправама стављени на располагање бану.²⁴⁴ Уредбом су утврђени приходи бановина и начин располагања бановинским буџетом за који је одговоран бан и регулисани имовински, финансијски и технички услови преузимања надлежности од бивших управних јединица.

У званичном образложењу Закона о називу и подели Краљевине на управна подручја председник Владе генерал Петар Живковић истакао је да су бановине формиране према економским и саобраћајним критеријумима, као територијално велике управне јединице, довољно способне и јаке да могу задовољити своје потребе, а да не доведу у питање државно јединство и целину.²⁴⁵ Формирање бановина, као великих регионалних управних целина био је покушај да се отклоне и превазиђу недостаци претходне поделе земље на велики број малих области које су показивале све недостатке "премаленог средњег управног степена."²⁴⁶ Подела на бановине требало је да растерети централну управу, поједностави и целисходније организује административни систем у држави, у складу са уверењем да само "велике области или региони" могу "довољно просперирати као самосталне управне јединице."²⁴⁷ Прокламовано југословенство је тумачено као "синтеза" српског, хрватског и словеначког народа, а Краљевина Југославија као "потпуно и синтетичко решење нашег националног и државног проблема." Негирање било каквих историјских или племенских обележја било је видљиво и у називима бановина, "узетих поглавито према именима

²⁴⁴ Исто, чланови 23-24.

²⁴⁵ Политика, 4. октобар 1929.

²⁴⁶ Осим величине која је области чинила неподесним да преузму "главне послове јавне управе" и скупе организације, Крбек наводи проблем "двоструког управног колосека" односно одвојено и паралелно функционисање државних управних и самоуправних власти. (Управно право, II, стр. 350)

Осим што су биле "мале и финансијски немоћне", обласне самоуправе нису имале извршну власт од које је, често, зависила реализација њихових одлука, а закон није у довољној мери прецизирао механизам сарадње између управних и самоуправних власти.

Д. Лучић, *Бановински проблеми*, Нови Сад, 1931, стр. 5.

²⁴⁷ Л. М. Костић, *Административно право Краљевине Југославије*, I, *Устројство управе*, стр. 53.

већих река које кроз њих протичу."²⁴⁸ Законом је министру унутрашњих послова препуштено да одлучи о "укидању оних друштава и установа чије је племенско обележје или име, циљ или рад у супротности са државним и народним јединством"²⁴⁹ и прописано да се, по његовом ступању на снагу, могу "уопште истицати и носити само државне заставе."²⁵⁰

Декларацијом од 4. јула 1930, влада је одредила правце националне и државне политике која је требало да почива на краљевој Прокламацији и Закону од 6. јануара 1929. и "апсолутном начелу: *Један народ и једно национално осећање*." У овом документу се констатује да је административна подела Краљевине "прекратила заувек историјске границе, те сметње националном формирању и развоју", те да се, "ради што боље и јефтиније управе мора тежити рационализирању и упрошћавању администрације путем деконцентрације."²⁵¹ Декларација је имала форму акционог програма

²⁴⁸ Реферат председника Министарског савета генерала Петра Живковића Њ.В. Краљу о раду Краљевске владе у години 1929, Алманах Краљевине Југославије I – IV, Загреб, 1932, стр. IV/162.

²⁴⁹ Закон о називу и подели Краљевине на управна подручја, члан 28.

Већ током 1930, забрањен је рад више удружења немачке и мађарске националне мањине, због делатности или пропаганде која није "у духу народног и државног јединства, али су, у 15 срезова Дунавске бановине, забрањена и *Удружења српских четника за краља и отаџбину "Петар Мркоњић"*. Истовремено, слободно је радило тридесетак хрватских културних друштава са експлицитним националним одређењем у називу.

Решење Управе града Београда о забрани рада главног одбора *Удружења српских четника за краља и отаџбину "Петар Мркоњић"* и укидању њихових одбора у целој Краљевини - АВ, Ф 126, II-3611/29; Извештаји среских начелника из Сомбора, Крагујевца, Руме, Новог Бечеја, Вршца, Сенте, Новог Сада, Јаше Томића, Беле Цркве, Старог Бечеја, Великог Бечкерека, Оџака, Пожаревца, Смедерева и Паланке - АВ, Ф 126, II-18795/30; Љ. Димић, *Културна политика Краљевине Југославије 1918-1941*, I, Београд, 1996, стр. 430-431.

²⁵⁰ Закон о називу и подели Краљевине на управна подручја, члан 29.

Одредба о обавези истицања искључиво државних застава није нова, мада се, до тада, она односила углавном на јавне установе. Ово правило добија на значају у контексту јачања идеологије интегралног југословенства, па велики жупан Бачке области, у јулу 1929, обавештава среске и градске начелнике о распису Министарства унутрашњих послова којим се упозоравају да се, "упркос Одлуке да се може на државним и самоуправним надлештвима истицати само државна застава, и даље дешава да се, уз државне, истичу племенске или само племенске заставе." - АВ, Ф 112, Бачка област, бр. кутије 31, бр. 25297/1929.

²⁵¹ Распис бана Дунавске бановине поводом Декларације Краљевске Владе од 4. јула 1930. године - АВ, Ф 126, Кабинет бана, пов. 106/1930.

који је требало спровести у живот, првенствено преко представника државне власти, почев од министара до чиновника.²⁵²

У другој половини 1929. донет је и Закон о унутрашњој управи, према којем је бан, као општеуправна власт, био потчињен министру унутрашњих послова, као "врховном надлештву за унутрашњу управу", док је, у осталим областима, био дужан да спроводи уредбе, прописе и упутства других министара. Као другостепена управна власт, бан је вршио непосредни надзор над радом потчињених органа и власти, лично или преко банских инспектора и других органа, над среским начелствима као првостепеној општеуправној власти, а овим Законом регулисано је и његово право надзора над самоуправама када обављају послове опште управе.²⁵³ Надзор над самоуправама, бан је могао вршити и преко среског начелника. По праву надзора, бан може одобрити, поништити или преиначити одлуку о казни, "изречену од потчињене власти."²⁵⁴

Властима опште управе припадало је право доношења одлука у јавноправним споровима и право кажњавања грађана, уколико није било у судској надлежности. Против сваког акта првостепене управне власти постојало је право жалбе бану, (односно министру унутрашњих послова, ако је бан одлучивао у првом степену), уколико правно средство није искључено. Против одлуке другостепене власти, укључујући и среског начелника када је

²⁵² Према речима председника Министарског савета, генерала Петра Живковића, свако ко не буде "истински и одано служио југословенској мисли, ко не буде поштовао државно уређење и подупирао садашњи режим, мора сам себи приписати последице свог понашања." Љ. Димић, *нд.* стр. 265.

²⁵³ Надзор над самоуправним делокругом општина регулисан је Законом о општинама, чл. 121-134.

²⁵⁴ *Закон о унутрашњој управи од 19. јуна 1929, са изменама и допунама од 19. јула и 9. октобра 1929 и уредбама и правилницима о његовом извршењу*, Београд, 1932.

Према Лазу М. Костићу, овде је реч о накнадној појединачној хијерархијској контроли која проистиче из саме чињенице хијерархијског уређења државне управе која се врши и "над појединим актима и над укупном службеном делатношћу потчињених органа." Она може бити и претходна, може јој се прибећи и онда "када је казнена одлука постала извршна и правоснажна", а може се извршити и без жалбе кажњеног лица, "по службеној дужности или било чијој пријави." За разлику од "јерархијске", постоји инстанциона контрола која је увек накнадна јер се врши над конкретним актима управне власти, углавном је провоцирају странке и обавља се од непосредно претпостављеног органа. (*Административно право Краљевине Југославије, III, Надзирање управе, стр. 10-16*)

решавао "по предметима из делокруга пренетог на општине", није постојало право жалбе.²⁵⁵

Законом о банској управи прецизиране су начелне одредбе о управној организацији бановина из Закона о називу и подели Краљевине на управна подручја.²⁵⁶ Дефинисани су послови одељења, прописани њихов број и надлежности, с тим што је, осим седам обавезних, предвиђена могућност оснивања и осмог, у зависности од потреба бановине и процене ресорних министара.²⁵⁷ Прецизирани су статус и овлашћења бана, послови његовог помоћника и прописано да се начелници одељења постављају краљевим указом, на предлог ресорног министра. Послови банске управе дефинисани су као послови опште управе и они "који се обављају у извршењу бановинског буџета." У самосталном делокругу бановина је правно лице, има сопствену имовину и буџет са сопственим, бановинским приходима. У том делокругу, бан има право доношења правилника којима уређује послове завода и установа и уредби о управљању имовином општина и бановине, о њиховим предузећима и заводима и о вршењу надзора над тим управљањем. Ово право је ограничено одобрењем министра унутрашњих послова, уз сагласност ресорних министара. Правилницима одобреним од министра финансија, бан је имао право да установи бановинске таксе и самосталне бановинске дажбине, представљао је бановину као правно лице, одлучивао о запошљавању, односима и припадностима бановинских службеника.²⁵⁸ Банова овлашћења над чиновницима, постављање, премештај, унапређење,

²⁵⁵ Закон о унутрашњој управи, члан 76.

У тумачењу овог члана Закона о унутрашњој управи, министар унутрашњих послова је објаснио да од дана ступања на снагу овог закона, за жалбе по одлукама власти, донетим по праву кажњавања у првом степену, нису надлежни првостепени судови, већ "више управне власти."

Распис министра унутрашњих послова, у бр. 24671, од 3. јула 1929, Београд, 1932.

²⁵⁶ Закон о банској управи од 7. новембра 1929, са изменама и допунама од 24. марта 1930. године, Београд, 1933.

²⁵⁷ Закон је, у члану 7. прописао оснивање општег, управног, пољопривредног, просветног, техничког, одељења за социјалну политику и народно здравље и финансијског одељења, као и право министра унутрашњих послова да оснује и Одељење за трговину, обрт (занатство) и индустрију.

²⁵⁸ Закон о банској управи, члан 27-28, 59.

пензионисање или отпуштање, ограничена су на оне до 2. степена III категорије.²⁵⁹ На посебну функцију бановина упућују формулације о "самосталном" или "бановинском делокругу", а посебно члан 43. по коме послови из надлежности великих жупана, као и обласних и среских самоуправа прелазе у надлежност бана на подручју његове бановине. Као саветодавни орган бана, Закон предвиђа образовање банског већа чије чланове, представнике срезова и вароши, односно градова, поставља и смењује министар унутрашњих послова. Правилником о организацији и раду банских већа, прописана им је обавеза да прате економски, социјални и културни развитак средина из којих су постављени и предлажу бану потребне мере у овим областима.²⁶⁰ Чланови банских већа не смеју се мешати у доношење одлука управних власти, нити утицати на њих, њихова улога је искључиво саветодавна и своди се на подношење предлога и представки бану.²⁶¹

Решењем министра унутрашњих дела, основани су окружни инспекторати у чију је надлежност, осим јавне безбедности, спадао и надзор над радом власти и органа опште управе, општинских органа, као и установа, подређених општој управи и издавање упутстава властима "за успешно обављање службе."²⁶²

Подела на бановине добила је снагу уставне норме, доношењем Септембарског устава из 1931. године. Нове административно-територијалне јединице таксативно су наведене, као и њихов територијални опсег, утврђен претходним законским решењима, док је решавање "спорних питања о детаљним границама" препуштено министру

²⁵⁹ Према *Закону о чиновницима од 31. марта 1931. године*, сви чиновници били су подељени на 10 категорија, односно "положајних група". Београд, 1931, стр. 10.

Ова одредба у члану 11. *Закону о називу и подели Краљевине на управна подручја* прецизирана је у *Закону о банској управи* који разликује бановинске и државне службенике и *Правилнику о бановинским службеницима Дунавске бановине* који прописује да су бановински службеници могли напредовати закључно са 2. степеном III положајне групе.

²⁶⁰ *Правилник о организацији и раду банских већа од 3. јула 1930*, Београд, 1933.

²⁶¹ *Исто*

²⁶² *Решење министра унутрашњих дела о установљењу окружних инспектората*, Београд, 1933.

унутрашњих послова.²⁶³ Према уставним одредбама, Југославија је "наследна и уставна монархија" у којој важи начело поделе власти. Законодавну врше дводомно Народно представништво, састављено од Сената и Народне скупштине, и краљ који има право законодавне иницијативе и право санкције закона. Краљ стоји на челу извршне власти, именује и разрешава Министарски савет.²⁶⁴

Управа у Краљевини "врши се по бановинама, срезовима и општинама", а бановине су дефинисане као "управне и самоуправне јединице." Према слову устава, бан се поставља, такође, краљевим указом, али на предлог председника Министарског савета, а за разлику од претходне законске формулације, он је "представник врховне власти у бановини."²⁶⁵ У свакој бановини, "као самоуправном телу", постоји бановинско веће које се бира на четири године "општим, једнаким, непосредним гласањем, према одредбама закона" и бановински одбор, као самоуправни извршни орган. Бановинска већа могу уређивати "поједине гране бановинске управе и живота" доношењем уредби које "у дотичној бановини имају силу закона", уколико нису у супротности са Уставом и постојећим законима. Законитост уредби оцењује Државни савет који је

²⁶³ *Устав Краљевине Југославије*, Службене новине Краљевине Југославије од 3. септембра 1931.

Коментаришући последње измене територијалног опсега бановина (24. октобра 1931), у контексту њиховог уставног нормирања, Костић наводи да се "јасно одређене границе не би могле мењати друкчије него изменом самог Устава", али да је "редакција респективних одредаба у Уставу таква да би се ове измене ваљда могле с њом сложити." (*Административно право Краљевине Југославије*, I, стр. 223-224)

²⁶⁴ У литератури постоје мишљења да Краљевина Југославија није била парламентарна држава (Чулиновић), али и тумачења о "ограниченом парламентаризму" (Јевтић) или "монархијском парламентаризму" (Владисављевић) која се изводе из права Народног представништва да одбаци владин предлог буџета, права анкете и истраге, питања и интерпелације, као и права Народне скупштине да оптужи министре "за повреду Устава и земаљских закона учињену у службеној дужности."

Ф. Чулиновић, *Државноправни развитак Југославије*, Загреб, 1981, стр. 174; Д. Јевтић, М. Мирковић, *Државноправна историја Југославије*, стр. 185; Д. Јевтић, Д. Поповић, *Народна правна историја*, Београд, 2000, стр. 253; Р. Марковић, *Уставно право*, Београд, 2015, стр. 121.

²⁶⁵ *Устав Краљевине Југославије од 3. септембра 1931.*

Према И. Крбеку, Устав је ојачао положај бана и тако банску управу учинио "слободнијом од непосредног утицаја виших чиновника министарстава" који би, "уместо пожељне управне деконцентрације" лако довео до "оштре централизације." (*Управно право*, II, стр. 359)

дужан да се изјасни о њиховој сагласности са законом у року од месец дана. Осим оцене законитости, Устав предвиђа и и оцену целисходности, односно "старање" државних, односно централних власти да самоуправне власти "не повреде који општи државни интерес." Бан, односно законом одређени државни орган имају право да обуставе сва решења бановинског одбора или општинског органа управе која су противна закону и уредбама, с тим што на такву одлуку постоји право жалбе Државном савету. Уколико се обуставе "решења и изјаве", штетне по "опште државне интересе", жалба се подноси министру унутрашњих послова. На предлог истог министра, краљ указом може распустити бановинско веће, пре истека четворогодишњег мандата и расписати нове изборе.²⁶⁶ Тако је Устав предвидео и правну и политичку контролу самоуправних власти, ограничавајући ову другу на случајеве повреде општег државног интереса.²⁶⁷

Устав је дефинисао општине као "самоуправна тела" којима се "могу ставити у дужност и акта управне власти" под надзором "одређених управних органа" и предвидео доношење закона који ће прописати одредбе о организацији и надлежности бановинских и општинских самоуправних власти.²⁶⁸

Бановине су, дакле, основане са циљем да буду, истовремено, управне и самоуправне јединице, односно другостепена општа управна власт и орган регионалне самоуправе. Међу компетентним савременицима било је и оних који су сматрали да је "једну јако слабо развијену самоуправу, а нипошто државну управу у ужем смислу ријечи," у законској регулативи бановинске самоуправе, Устав "поставио на "нове темеље", али да ће тек "будући закон" показати степен остварења самоуправне функције бановина, "тачан однос државне и самоуправне власти."²⁶⁹

²⁶⁶ Устав Краљевине Југославије од 3. септембра 1931.

²⁶⁷ Л. М. Костић, *нд*, III, стр. 28.

²⁶⁸ Устав Краљевине Југославије од 3. септембра 1931.

²⁶⁹ И. Крбек, *нд*, стр. 353.

Према важећој регулативи, југословенско управно право темељило се на принципу управне деконцентрације, будући да се највећи број послова обављао на средњим и нижим нивоима управне организације. То је посебно важило за послове опште управе које су, по правилу, у првом степену решавала среска, односно градска начелства и адекватни полицијски органи, а у другом и последњем банска управа. С обзиром да су осим централних, постојала још два степена управних власти, југословенско законодавство установило је потенцирану деконцентрацију, са претпоставком надлежности у корист најнижег степена, односно среских начелстава.²⁷⁰ Елеменат управне деконцентрације садржан је и у одредби да у управном поступку постоје само две инстанце, као и у значајним ингеренцијама првог степена у погледу жалби на његове одлуке.²⁷¹ Деконцентрација, у суштини, представља "облик управне децентрализације", али се, у унитарним државама, каква је била Краљевина Југославија, термин деконцентрација, у правној теорији, користио за проширење надлежности нижих степена опште управе, а децентрализација на ширење делокруга и јачање овлашћења самоуправа. У том смислу, очекивао се процес даље децентрализације послова који су, преузимањем надлежности обласних и среских самоуправа, концентрисани у бановинама, тако што ће банска управа преузимати послове неких државних надлештава ван опште управе, а, нарочито, даље преношење надлежности са централне управе, односно министарстава на банске управе.²⁷²

²⁷⁰ Закон о унутрашњој управи, члан 43; И. Крбек, *нд*, стр. 279-280; Ј. В. Стефановић, *Банска и бановинска управа*, Дунавски бановински гласник, бр. 6/1932, стр. 1.

²⁷¹ Закон о унутрашњој управи, члан 76; И. Крбек, *нд*, стр. 282-283.

²⁷² Крбек наглашава да у пракси не постоје идеални облици централизације и децентрализације јавне управе, већ да су то два елемента која се, "у разборитој организацији јавне управе", међусобно употпуњују. У складу са тим, Крбек се не изјашњава у прилог једног или другог облика управне организације, сматрајући да је "један од главних политичких проблема управне организације" да их, као "центрифугалну" и "центрипеталну силу" усклади и успостави равнотежу међу њима. Он, такође, сматра да се управна децентрализација неосновано априори третира као "тип демократске владавине", насупрот "аутократском централизму", наводећи примере Аустрије и Пруске с једне и Француске с друге стране. (*Управно право*, стр. 265-275)

Један покушај да се законски регулише самоуправна улога бановина учинио је, 1931. године, Милан Сршкић²⁷³, написавши Нацрт закона о бановинској самоуправи. У том Нацрту, на бана су пренета сва министарска овлашћења осим оних која би им закон изричито поверио. У тексту се уопште не помиње надзор целисходности, а правни надзор је вршио министар тако што је против бановог акта, који је сматрао незаконитим, могао поднети тужбу управном суду. Нацрт предвиђа бановинско веће и одбор, као изабрана самоуправна тела, при чему је њихова надлежност ограничена на таксативно набројане послове, а све остало је препуштено бану. Он је могао распустити бановинско веће, уколико би, према његовој процени, радило против уставног уређења или државног и народног јединства. Бан је, у том случају, могао и да оспори право поновног кандидовања оним већницима који се не би јавно оградиле од одлука или изјава због којих је веће распуштено.²⁷⁴ С друге стране, Сршкић је предвидео поделу законодавне власти између парламента и бановинских већа.²⁷⁵ Начело деволуције, међутим, претпоставља самосталност локалног парламента према локалној влади коју бановинско веће, с обзиром на овлашћења бана, према овом Нацрту није уживало. Овај "покушај деконцентрације" није успео и стога што се банови којима је Сршкић наменио "локалних министара", нису могли подвести под уставне одредбе о министарској одговорности, па им се, консеквентно, не би могла доделити ни министарска власт.²⁷⁶

²⁷³ Милан Сршкић је био председник Министарског савета Краљевине Југославије од јула 1932, до јануара 1934. године, а претходно и министар правде и унутрашњих послова.

²⁷⁴ Слободан Јовановић критиковао је ову Сршкићеву идеју, али је и у Закону о општинама из 1933. године предвиђено да, у случају разрешења општинског одбора, управе или председника, због "решења и изјава штетних по важне опште државне интересе", на првим следећим изборима не могу бити бирана лица која приликом дискусије и одлучивања нису била против таквих решења или изјава. (*Сршкићев нацрт закона о бановинској самоуправи*, Архив за правне и друштвене науке, књига XXXVII, бр. 4, 1938; *Закон о општинама*, члан 132)

²⁷⁵ За разлику од Крбека, Јовановић сматра да деконцентрација "стоји на средини између централизације и децентрализације", јер послове локалне управе воде државни чиновници, а не изабрана тела, али су у доношењу одлука независни од централне власти. (*Сршкићев нацрт закона о бановинској самоуправи*, стр. 289)

²⁷⁶ Исто

Према сведочењима савременика, Сршкић је, као председник Министарског савета, 1932. најављивао усвајање закона који би омогућио даљу деконцентрацију државне управе, преношењем са министара на банске управе свих управних послова који су, углавном, од значаја и интереса за подручје бановина. У обављању тих послова, банске управе имале би право коначног одлучивања, а министарства само право надзора и "упутстава у изван-инстанционом поступку."²⁷⁷ Закон је требало да оживотвори и уставне одредбе самоуправних функција бановина, да ојача улогу самоуправних тела бановинског већа и одбора и пренесе на њих значајан део надлежности које су, у постојећим околностима, биле сконцентрисане у рукама бана.²⁷⁸

Међутим, како је време пролазило, а Закон о бановинској самоуправи није донет, требало је питање функционисања бановина решити тумачењем уставних прописа „самих за себе”. Ускоро, у пракси је превагнуло мишљење да се уместо законом предвиђених бановинских већа употребе постојећа банска већа. Следствено томе, бановине су, једна за другом, приступиле доношењу бановинских уредби које су „издате од бана по саслушању банског већа”. Већ самом овом чињеницом, одложено је увођење у живот бановинске самоуправе која је "суспендована", те је бан, заправо био њен "комесар."²⁷⁹ У том својству, он је имао право "нормирања генералне природе", представљао бановину, извршавао њен буџет и одлучивао о правима и обавезама бановинских службеника. "Као државни орган", бан је представљао владу, вршио политичку и општеуправну власт, старао се о економском и културном развоју, вршио надзор над самоуправама. У недостатку Закона о банској самоуправи, бан је доносио одлуке и у банском и у бановинском делокругу, с тим што је, у првом случају, био "под влашћу ресорних министара", а у другом, под њиховим надзором.²⁸⁰

²⁷⁷ Ј. В. Стефановић, *нд*, стр. 6.

²⁷⁸ *Исто*

²⁷⁹ Л. М. Костић, *нд*, I, стр. 225-227.

²⁸⁰ *Исто*

2. КРАЉЕВСКА БАНСКА УПРАВА ДУНАВСКЕ БАНОВИНЕ

Указом краља Александра, за првог бана Дунавске бановине, 9. октобра 1929. године, постављен је Дака Поповић, грађевински инжењер, бивши радикалски посланик и министар за аграрну реформу.²⁸¹ У изјави *Политици*, Поповић је, као најважније задатке своје администрације, истакао развој пољопривреде као главне привредне гране, рад на унапређењу водоодбрамбеног система и унификацију привредне организације. Важним питањима сматрао је и реорганизацију општинских управа, у складу са ширим делокругом послова који су им поверени и градњу путне мреже у бановини за коју је пољопривредно становништво показивало највише интересовања.²⁸² Судаћи према извештајима средњих начелника и новинским написима, становништво је поздравило бановински систем и избор бана, очекујући "децентрализацију администрације која ће довести до напретка и побољшања прилика у држави."²⁸³

²⁸¹ Поповић је наставио политичку каријеру као сенатор 1933-1939, а 1935. покренуо је лист Дан. Интересантно је да *Време*, у тексту о новима бановима, објављеном на насловној страни, само у Поповићевој биографији користи формулацију "рођени Новосађанин". *Време*, 10. октобар 1929.

²⁸² У изјави *Политици*, поводом постављења за бана, Дака Поповић је, између осталог рекао: "Цела бивша Војводина је са великим одушевљењем примила нову поделу земље на бановине и приписује велики историјски значаја овом мудрој државничком потезу који наговештава један снажан национални препород широм целе Југославије и у овим крајевима. Војвођани имају разлоге да буду горди што је седиште Дунавске бановине у срцу Војводине у Новом Саду и благодарни су Његовом Величанству Краљу што им је дата прилика да у пуној мери сарађују на снажењу Краљевине Југославије. Ја сам уверен да ће сва интелигенција Дунавске бановине својски прионути да се покаже достојна својих славних предака и да ће Дунавска бановина постати један од најснажнијих стубова Краљевине Југославије тим пре што ће се на заједничком раду наћи срце Шумадије са родољубивим Војвођанима."

Политика, 10. октобар 1929.

²⁸³ Извештај начелника Среза у Ковачици о општим приликама, за новембар 1929. године - АВ, Ф 126, II-1709/1929

Недељник *Нови Сад* преноси бану очекивања да ће одговорити великим надама које се полажу у њега и оснивање Дунавске бановине која треба да буде "регулаторка и унапредитељка општег, државног и социјалног живота и напретка на свим пољима." *Нови Сад*, бр. 42, 26. октобар 1929.

Расписом о ликвидацији жупанијских области одређено је да пословање жупанија престаје, закључно са 10. новембром 1929, а њихова надлежност се преноси на краљевске банске управе. Тог дана су закључени деловодни протоколи, регистри и друге помоћне књиге, а све званичне пошиљке упућиване су надлежним банским управама. Целокупну архиву и инвентар Бачке области, у име Краљевске банске управе Дунавске бановине, преузео је од великог жупана окружни инспектор у Сомбору.²⁸⁴ "Жупаније у ликвидацији" биле су обавезне да надлежној банској управи предају нерешене списе, примљене до 11. новембра, списе са привременим одлукама, као и оне који им, од тог дана, грешком буду упућени.²⁸⁵ Архиве су остављене на чување окружним инспекторатима, а послови ликвидације жупанија морали су бити завршени најкасније до 4. децембра 1929. године.²⁸⁶

Банови, односно њихови помоћници, морали су да обезбеде све услове како би могли да преузму дужности, на територији која им је поверена. Бан је био дужан да обезбеди простор за рад банске управе, те да са особљем образује најпре финансијско, а затим и остала одељења, одсеке и реферате банске управе, као и деловодне протоколе, регистре и помоћне књиге.²⁸⁷

Имовинско-правна, финансијска и кадровска питања преноса надлежности са обласних и среских самоуправа на бановине регулисана су Уредбом која је, такође, прописивала начин управљања бановинским буџетом.²⁸⁸ У случајевима када је територија једне области улазила у подручја две или више бановина, имовина и установе припадале су оној

²⁸⁴ АВ, Ф 126, II-2569/29.

²⁸⁵ Наредбе бана среским начелницима и окружним инспекторима да сва лица која им се обрате упуте на Краљевску банску управу, односно да им не смеју издавати никаква документа без одобрења КБУ - АВ, Ф 126, II-6260/29.

²⁸⁶ Краљевска банска управа обавештена је 4. децембра телеграмом да је тог дана завршена ликвидација Жупаније у Крагујевцу, а архива и намештај предати на чување окружном инспектору - АВ, Ф 126, II-1575/29.

²⁸⁷ Распис Министарства унутрашњих послова о ликвидацији жупанија и обласних самоуправа, са упутством о административним и персоналним питањима и осталим пословима у бановинама - АВ, Ф 126, II-15771/1930.

²⁸⁸ Уредба од 23. октобра 1929, о утврђењу имовине, начину управе и буџетирању бановина и о ликвидацији имовинских односа досадањих среских и обласних самоуправа, Београд, 1933.

бановини на чијем су се подручју налазиле²⁸⁹, а распоред чиновништва требало је извршити споразумно између дотичних банова, док се за остало особље, ван надлежности бана, старало ресорно министарство. Препорука министра унутрашњих послова налагала је да приоритет треба дати особљу са добрим стручним и радним карактеристикама, а ревизији у погледу запослених морали су бити подвргнуте и самоуправне установе, заводи и предузећа. Приликом доношења одлука о пензионисању банови су били дужни да воде рачуна о финансијским обавезама које су из тог чина произилазиле.²⁹⁰

У складу са поменутиим расписом, администрација Краљевске банске управе Дунавске бановине почела је са радом 11. новембра 1929, када је бан примио прве депутације и новопостављене чиновнике. Међутим, после непуна три месеца, Дака Поповић поднео је оставку на ову дужност.²⁹¹ Мада, у тексту оставке објављеном у *Политици*,²⁹² Поповић није навео конкретне разлоге, образложење овог чина углавном се проналази у његовом одбијању да Дунавска бановина преузме огромне дугове бивше Пожаревачке области, настале због зајма узетог за градњу железнице.²⁹³ Већ сутрадан, 17. јануара 1930, за новог бана постављен је Радослав М. Дуњић, врховни инспектор при Министарском савету, други од једанаест банова за непуних дванаест година постојања Дунавске бановине. Одмах по ступању на дужност, Дуњић је расписом упозорио све чиновнике да све послове морају обављати законито, савесно и хитно, да не смеју "примати утицај и интервенције политичара" и

²⁸⁹ Исто

²⁹⁰ АВ, Ф 126, II-15771/1930.

²⁹¹ Краћи мандат од Поповића имао је само последњи бан Дунавске бановине Милорад Влашкалин који је на ову дужност ступио 2. априла 1941, а већ 13. априла, мађарска војска ушла је у Нови Сад, а немачке трупе у Београд.

²⁹² *Политика*, 17. јануар 1930.

²⁹³ АВ, Ф 126, I пов. 13/1930.

да "у служби и ван ње морају имати примерно и достојанствено понашање."²⁹⁴

Краљевска банска управа устројена је у складу са надлежностима и пословима бана, груписаним у шест целина: 1) пољопривреда, 2) грађевина, 3) трговина и индустрија, 4) шуме и рудници, 5) социјална политика и народно здравље и 6) просвета.²⁹⁵ И поред неочекиване промене на челу бановине, нормативни и организациони послови на формирању Краљевске банске управе углавном су били завршени током фебруара 1930. године.²⁹⁶ Међутим, судећи према документацији Дунавске бановине, бан није био задовољан динамиком конституисања Управног одељења које је имало оперативну улогу у организацији банске управе, па је наредио хитну реорганизацију и отклањање застоја у року од 10 дана. Стога је наредио начелнику да сви службеници морају бити стално упослени, а они који

²⁹⁴ АВ, Ф 126, пов. I, бр. 8/1930.

²⁹⁵ 1. Послови унапређења ратарства, воћарства, виноградарства, повртарства, ливада и пашњака, надзор над извршавањем закона који се односе на унапређење биљне производње и сузбијање биљних болести и штеточина, сточарство и ветеринарство, колонизација и комасација, пољска полиција, метеорологија,
2. Пројектовање, грађење и одржавање државних, као и путева и мостова бивших обласних самоуправа, надзор над пројектовањем, грађењем и одржавањем недржавних путева и мостова, пројектовање, израда и одржавање државних зграда и надзор над таквим пословима када су у питању недржавне зграде, намењене јавној употреби, доношење свих одлука по важећим грађевинским прописима, уређивање водотокова, канализација и снабдевања водом, искоришћавање водених снага, мелиорације, послови водних задруга,
3. Надзор над штедним и кредитним установама, послови који се односе на трговачке, индустријске и занатске коморе, доношење одлука по законима о занатству и радњама,
4. Извршавање закона о шумама и лову, послови пошумљавања, надзор над шумама, недржавним рудницима, послови који се односе на имовне општине и земљишне заједнице, послови бивших рударских капетанија,
5. Заштита и инспекција рада, надзор над радничким коморама, социјалним установама, старање о инвалидима, старим и сиромашним, надзор над социјалним радом самоуправних тела, послови санитетске управе, надзор над санитетским саветима, лекарским и апотекарским коморама,
6. Оснивање, уређење и рад народних школа, грађанских, државних и приватних, као и нижих стручних школа, њихова градња, одржавање и снабдевање, надзор над радом и особљем свих средњих школа, над свим задужбинама и свим друштвима у бановини.
Закон о називу и подели Краљевине на управна подручја, члан 8, стр. 12-14.

²⁹⁶ Начелник Управног одељења обавестио је бана, 17. фебруара 1930, да је Управно одељење у свој архив примило сва акта бивших жупанија и области. Установљен је поверљиви деловодни протокол, као и самостални одсеци овог Одељења. Извештај начелника Управног одељења Банске управе о стању послова и организацији рада у одељењу - АВ, Ф 126, II-28464/1930.

нису имали довољно посла распоређивали су се на испомоћ другим службеницима, требало је увести прековремени рад и свакодневно их контролисати.²⁹⁷ Посебним расписом, сви чиновници банске управе, подручних надлештава и установа обавештени су о принципима из владине Декларације која их је обавезивала на "мисионарску улогу снажења и заштите идеје државног и народног јединства", "уливање поверења народу у велику југословенску мисао" и "непристрасан, законски и енергичан рад", а бана и остале старешине на "најстрожији надзор" над њиховим радом и понашањем, "у духу ових принципа" и вођење "тачне евиденције" о томе.²⁹⁸

У Дунавској бановини је, такође, постојао помоћник бана²⁹⁹, а први је поделио судбину првог бана, будући да је пензионисан после оставке Даке Поповића.³⁰⁰ Помоћник бана био је законски заменик бана у случајевима његове спречености и није имао утврђени делокруг послова, већ је обављао оне за које га је задужио бан, а такође је вршио надзор над свим одељењима банске управе, "према делокругу који му бан одреди."³⁰¹ Бан му је, такође, својим решењем давао овлашћења за потписивање званичних аката које сам није потписивао или није овластио начелнике одељења да их потписују.³⁰² Помоћник бана је био политичко-управни чиновник са

²⁹⁷ Наређење бана начелнику о организацији послова у Управном одељењу - АВ, Ф126/II 23696/1930.

²⁹⁸ Распис бана Дунавске бановине поводом Декларација Краљевске владе од 4. јула 1930. - АВ, Ф 126, Кабинет бана пов. 106/1930.

²⁹⁹ Ни Закон о називу и подели Краљевине на управна подручја, ни Закон о банској управи нису дефинисали ко поставља помоћника бана, нити да ли је он државни или бановински чиновник. Пракса је афирмисала прву солуцију, будући да је помоћник бана постављан на рачун државног буџета. Посредно, ово питање решено је Законом о чиновницима од 1. априла 1931. године, тако што је предвиђено да положај помоћника бана спада у III групу 1. степена и II групу 2. степена, што значи да није спадао у бановинске чиновнике. Д. Лучић, *Бановински проблеми*, Нови Сад, 1937, стр. 9-12.

³⁰⁰ Први помоћник бана у Дунавској бановини, подбан, како се уобичајено називао, био је Видоје Мишовић, биши велики жупан Рашке области.

³⁰¹ *Закон о банској управи*, члан 2.

³⁰² Помоћник бана је имао, осим поменутих, право потписа првостепених и другостепених решења по молбама и одлуке првостепених власти, изузев оних за које је овлашћен начелник Управног одељења, решења о расходовању инвентара по бановинском буџету, вредности до 50.000 динара.

У оквиру Општег одељења: одлуке о постављењу, унапређењу, разврставању, премештају, распореду, оставкама и отпусту званичника-дневничара и служитеља, одлуке о одобрењу

неопходним стручним квалификацијама и искуством, па је на ову дужност могао бити постављен дипломирани правник са најмање 12 година државне службе.³⁰³

У складу са Законом о банској управи и Решењем министра унутрашњих послова, у Дунавској бановини основано је осам одељења: I-Опште, II-Управно, III-Пољопривредно, IV-Просветно, V-Техничко, VI-Одељење за социјалну политику и народно здравље, VII-финансијско и VIII-Одељење за трговину, занатство и индустрију.³⁰⁴

Опште одељење је обављало све послове по налогу бана, бавило се кадровским и персоналним питањима,³⁰⁵ делимично финансијама и буџетом,³⁰⁶ старало се о материјалном снабдевању свих одељења Банске

боловања и одсуства државним и бановинским службеницима од 8–30 дана, а шефовима одсека и старешинама надлештва до 15 дана, одлуке о породичним додацима, одлуке о постављању и унапређењу по Закону о полицијским извршним органима.

У оквиру Управног одељења: предлоге по молбама које се достављају МУП у вези држављанства, све одлуке по жалбама на решења првостепених политичко–управних власти, уговоре о давању у закуп општинских и градских некретнина, градске правилнике, решења о променама појединих општинских представника.

Овлашћења помоћника бана за потписивање званичних аката од 26. марта 1931. године - АВ, Ф 126, II- 27541/1931

Лазо М. Костић сматра да "није нужно овлашћење подбану да потписује акта банске управе, он има права да их потписује по самом закону уколико бан није одредио неко друго лице или потписивање резервисао за себе." (*Административно право Краљевине Југославије*, I, стр. 228)

³⁰³ *Закон о називу и подели Краљевине на управна подручја*, члан 19.

³⁰⁴ Решењем министра унутрашњих послова установљено је VIII Одељење за трговину, занатство и индустрију у Дунавској, Дравској, Савској и Вардарској бановини, а одсек за ове три гране, у оквиру Општег одељења, у Врбаској, Приморској, Зетској и Моравској бановини - АВ, Ф 126, II-1284/29.

³⁰⁵ Иако је Закон о банској управи прописао да персонални одсек "руководи свима пословима у погледу службених односа банских и бановинских службеника", у пракси су обављани само персонални послови у вези са бановинским службеницима, чиновницима из ресора Министарства унутрашњих послова, те осталим државним службеницима VII и нижих положајних група, уколико је за њихово постављање био надлежан бан. Што се тиче државних службеника које су постављали остали ресорни министри, њима су се бавила одговарајућа одељења Банске управе, а уколико је била реч о службеницима нижих самоуправних тела, Одсек за самоуправе Управног одељења.

Биланс рада Банске управе у 1935. години - Опште одељење, Културно-привредни преглед, година II, број 2, фебруар 1936. године, стр. 25.

³⁰⁶ "Целокупно рачунско пословање по државном буџету Министарства унутрашњих послова на територији Дунавске бановине и бановинском буџету Општег и Управног одељења."

управе, као и бану потчињених надлештава и установа. У свом саставу имало је секретаријат, персонални одсек, главну писарницу, економат, одељак за Службени лист, Штампарију Дунавске бановине и рачунски одељак.³⁰⁷ Овде се, по упутствима и под надзором начелника Општег одељења, издавао и штампао Службени лист Краљевске банске управе³⁰⁸ који је излазио најмање једном недељно, почев од марта 1931, као и његов месечни додатак, Културно-привредни преглед.³⁰⁹

При Општем одељењу налазио се и засебни одељак Дисциплинског суда при Краљевској банској управи. На основу Закона о чиновницима, службеник који би у служби или ван ње повредио своју службену дужност, односно углед свога реда, кажњаван је казном за неуредност или дисциплинском казном. Казне за неуредност су изрицале непосредне или старешине сваког вишег надлештва, а изрицане су за блаже повреде дужности (тзв. дисциплински иступ). У случају озбиљнијих преступа, дисциплинске казне изрицали су им, у одговарајућем поступку, дисциплински судови.³¹⁰

Управно одељење је обављало све послове из ресора Министарства унутрашњих послова који су по Закону о унутрашњој управи били у надлежности бана, односно послове који су на њега пренети на основу истог закона, као и оне које је бан преузео од дотадашњих великих жупана,

Извештај начелника Општег одељења, Културно-привредни преглед, година IV, број 2, април 1938. године

³⁰⁷ Записник са I седнице редовног сазива Банског већа, одржане 10. децембра 1931. године - АВ, Ф. 126, Кабинет бана, инв. јед. бр. 1, 1931.

³⁰⁸ Штампарија Дунавске бановине, као привредно предузеће, постала је део Општег одељења, 1. маја 1938. године, када је у потпуности прешла у власништво Бановине. *Правилник о организацији Штампарије Дунавске бановине у Новом Саду*, Службени лист Дунавске бановине, година VIII, бр. 5.

³⁰⁹ *Правилник о издавању Службеног листа Краљевске банске управе Дунавске бановине*, Службени лист Дунавске бановине, година I, број 1, 22. март 1931. године

³¹⁰ Према доступним подацима из архиве Краљевске банске управе Дунавске бановине, током 1933. године, вођени су дисциплински поступци и изрицане различите санкције, од новчаних до отпуштања из службе, у више од две стотине случајева. Образовање Дисциплинског суда при Краљевској банској управи Дунавске бановине - АВ, Ф 126, П-8670/30; *Биланс рада Банске управе у 1935. години - Опште одељење*, Културно-привредни преглед, година II, број 2, фебруар 1936. године, стр. 26; АВ, Ф 126 II/1933.

обласних и среских самоуправа.³¹¹ Међу тим пословима било је и разматрање молби за стицање држављанства које је бану достављала првостепена управна власт. На основу процене да ли молба испуњава услове из Закона о држављанству, бан је могао да је одбаци, упути на решавање министру унутрашњих послова, или да сам донесе решење о давању држављанства, уколико је подносилац молбе било лице које је, уз остале услове, било најмање тридесет година непрекидно настањено на територији Краљевине.³¹² Преко овог Одељења је вршен надзор над радом среских начелстава, градских и општинских управа, Управе полиције у Новом Саду, предстојништава градских полиција и полицијских испостава.³¹³ Начелник овог одељења заступао је по закону помоћника бана у случају његове спречености.³¹⁴ Управно одељење било је подељено на четири одсека: Општеуправни (у чијем саставу је био Матичарски одељак), Одсек јавне безбедности, Одсек за самоуправе и Одсек за заштиту од напада из ваздуха који је формиран 1939. године.³¹⁵

У надлежности Општеуправног одсека било је доношење другостепених одлука по жалбама у свим предметима административно-

³¹¹ Закон о банској управи, чл. 37, 43.

³¹² Решење бана Дунавске бановине о утврђивању југословенског држављанства Голдман Стевану из Суботице - АВ, Ф 126, II-3/1939.

³¹³ Распоред особља Управног одељења Краљевске банске управе Дунавске бановине - АВ, Ф 126, II-20760/30.

³¹⁴ Начелник II Управног одељења имао је овлашћења да потписује следећа акта:

1. Одлуке о одобрењу општинских статута
 2. Предлоге Министарству унутрашњих послова по предметима Закона о општинама
 3. Одлуке о одобрењу месних уредби
 4. Одлуке о одобрењу статута о општинским службеницима
 5. Одлуке донете по жалбама општинских одбора против одлука надзорне власти
 6. Одлуке донете у вези Закона о општем управном поступку
 7. Одлуке о одобрењу Правилника о путним трошковима општинског особља
 8. Одлуке о постављењу судија и тужилаца општинских дисциплинских судова
- Овлашћења за начелника II Управног одељења - АВ, Ф 126, II-2645/1931.

³¹⁵ У Фонду Краљевске банске управе постоје оскудни подаци о Одсеку за физичко васпитање народа, и то у Одлуци бана стр. пов. I војни број 25, од 7. јануара 1940 којом је овај, заједно са Одсеком за заштиту од напада из ваздуха, припојен Мобилизацијском одсеку, основаном истим актом. Одсек за физичко васпитање народа помиње се и у експозеу начелника Општег одељења из априла 1940. године, као Одсек за обавезно телесно васпитање.

Културно-привредни преглед, година IV, бр. 4.

правне природе, укључујући полицијско поступање, држање и ношење оружја, држављанство³¹⁶, као и по законима о осигурању, пољском редарству, водном праву, лову, штампи. Одсек је, у другом степену, решавао и неке спорове између послодаваца и запослених, изузев оних у области занатства који су спадали у надлежност Одељења за трговину, занатство и индустрију. Између осталог, формирао је комисије за полагање испита службеника II и III категорије из ресора Министарства унутрашњих послова и комисије за испите приправника са факултетском спремом, а надлежност му се протезала и на издавање дозвола за угоститељске радње.³¹⁷

Наредбом бана, Одсек јавне безбедности подељен је на три реферата: за јавну безбедност, за државну заштиту и за полицијски надзор над странцима и путничким саобраћајем.³¹⁸ Тако је у његовој надлежности, осим личне и имовинске, била и државна безбедност, сузбијање антидржавне пропаганде, полицијска обавештајна служба, контрола штампе, политичких удружења и зборова, безбедност јавног саобраћаја.³¹⁹

Одсек за самоуправе је, између осталог, решавао спорове о границама општина које су се простирале на два среза, одобравао општинске статуте и уредбе, удруживање општина у пословима од заједничког интереса, оснивање општинских привредних предузећа, решавао по жалбама против решења првостепених општинских управних власти којима су задржаване од извршења одлуке општинских одбора, у изузетним случајевима спроводио одлуку о разрешењу дужности председника и чланове општинске управе. У градским општинама, Одсек је, такође, решавао спорове о границама између

³¹⁶ Решење КБУ о укидању одлуке среског начелника у Апатину којом су разрешени општински редари у Стапару - АВ, Ф 126, II-2/1939.

³¹⁷ *Извештај начелника Управног одељења*, Културно-привредни преглед, година IV, бр. 2, април 1938.

³¹⁸ Наредба бана о подели рада у оквиру Одсека јавне безбедности од 18. јула 1933. године - АВ, Ф 126, II-50565/1933.

³¹⁹ Овај Одсек је 1932. био издвојен из Управног одељења и подређен непосредно бану, чијом је одлуком, у новембу 1940, поново враћен у матично Одељење - АВ, Ф 126, II-25824/1932, I-11465, II-пов. 1892.

градова и општина, спроводио одлуку бана о постављењу једне трећине градских већника³²⁰, вршио надзор над пословима градске самоуправе, решавао у другом степену по жалбама против решења градских управа и задржавао од извршења одлуке градског већа које нису биле у складу са законом.³²¹ Овај Одсек је делегирао представника Краљевске банске управе који је присуствовао седницама градског већа, давао је мишљење о предлогу буџета и по потреби постављао повереника за привремено вршење послова, у случају разрешења овог органа.

За обављање послова из делокруга опште управе, бан је 1938. формирао Саветодавни правнички одбор који му је достављао стручна мишљења и предлоге у погледу примене одређених законских прописа на конкретне случајеве, али и о важнијим начелним питањима из ове области. Бан је, по сопственој процени, а по претходном реферисању начелника одељења или шефова самосталних одсека, достављао поједине предмете Саветодавном правничком одбору ради прибављања његовог мишљења.³²²

У надлежности Пољопривредног одељења били су сточарство и ветеринарство, пољопривредна производња, организације и удружења, колонизација и комасација, пољска полиција и метеорологија. Било је подељено на четири одсека: за пољопривреду и сточарство, за ветеринарство, за аграрно-правне послове и за шумарство.³²³ Први одсек је одлуком бана подељен најпре на осам, а затим на дванаест одељака, за поједине гране пољопривреде, али и за задругарство, статистику и

³²⁰ Према Закону о градским општинама, две трећине већника бирали су грађани, док је трећу именовао бан, а за Београд и Панчево министар унутрашњих послова, "из реда лица посвећених у комунална питања".

Закон о градским општинама, Службене новине Краљевине Југославије, бр. 169-XLIII од 25. јула 1934, члан 23.

³²¹ Против одлука банске управе, као надзорне власти, градска већа имала су право жалбе Државном савету.

Закон о градским општинама, члан 134.

³²² Формирање Саветодавног правничког одбора Дунавске бановине од 28. маја 1938. године - АВ, Ф 126, II-37899/1938.

³²³ *Закон о банској управи*, члан 10.

"пољопривредно школство и пропаганду".³²⁴ Одсек за аграрно-правне послове био је надлежан за спровођење аграрне реформе и одлучивао у тим пословима као другостепени орган власти. Пољопривредно одељење је било задужено и за рад великог броја пољопривредних установа, школа, завода, расадника, огледних добара. У надлежности Дунавске бановине била су пољопривредна добра у Бељу, Тополовцу и Косанчићу, Дирекција шума у Сремској Митровици, државне ергеле у Карађорђеву и Љубичеву, Дирекција државног свиларства у Панчеву, Пољопривредна контролна и огледна станица и Завод за обавезно обезбеђивање усева и плодова од града у Новом Саду, Пастувско станиште и Енолошка станица у Вршцу. На подручју Дунавске бановине постојало је чак седам пољопривредних школа, у Ади, Илоку, Пожаревцу, Крагујевцу, Вршцу, Смедеревској Паланци и Новом Саду.³²⁵

Просветно одељење, подељено на два одсека, за основну наставу и за средњу, учитељску и стручну наставу и народно просвећивање,³²⁶ било је задужено за оснивање, уређење и рад народних, грађанских, државних и приватних, као и нижих стручних школа, надзор над радом и особљем свих средњих школа, за снабдевање и предлагање оснивања и градње школа, надзор над уџбеницима, просветним друштвима и радом задужбина, али не и над њиховим пословањем које је контролисало Финансијско одељење. Спровођење државне просветне политике било је, највећим делом, али не искључиво, у надлежности Просветног одељења и Бановинског школског одбора.³²⁷ Бановински просветни органи су водили статистику о школама,

³²⁴ *Службени лист Дунавске бановине*, број 41, 1939, стр. 1; АВ, Ф 126, III-60706/1939.

³²⁵ Главна персонална књига службеника Дунавске бановине - АВ, Ф 126, I, књига 109; АВ, Ф 126, III-Досије Фонда/2, стр. 1.

³²⁶ *Закон о банској управи*, члан 11.

³²⁷ Поред Просветног, одређена овлашћења у области просвете имала су и:

-Одељење за трговину, обрт и индустрију (оснивање, уређивање и надзор над радом нижих и средњих стручних школа, градња, одржавање и снабдевање свих школа из ресора Министарства трговине и индустрије,

-Пољопривредно одељење вршило је надзор над средњим пољопривредним школама, оснивало ниже пољопривредне школе, уређивало њихов, као и рад пољопривредних курсева и установа за ширење знања о пољопривреди.

-Одељење за социјалну политику и народно здравље управљало је школама и течајевима за бабице.

наставницима и ученицима, редовно извештавали министарства о потребама школа за наставничким кадром, сазивали годишња већа директора и управитеља, одобравали привремене прекиде рада, водили евиденције о свим просветним радницима, одлучивали у споровима и по жалбама између директора, школских надзорника и наставника.³²⁸

И у овом Одељењу је бан, накнадно, формирао још четири одељка, одељке рачуноводства и задужбина, за издржавање основних школа и канцеларијски одељак. Шеф Одсека за основну наставу био је, истовремено, бански школски надзорник који је обављао административно-инструктивни надзор над радом народних школа и коме је био подређен срески школски надзорник, задужен за школе и наставно особље на свом подручју. Одсек за средњу, учитељску и стручну наставу и народно просвећивање бавио се средњошколским образовањем, али и различитим научним, уметничким и просветним друштвима, помагањем цркава и школовањем богослова, дотацијама научним истраживањима и сеоским читаоницама, откупом уметничких дела. У његовој надлежности био је и рад Соколског покрета, Народне библиотеке у Крагујевцу и Државне архиве у Новом Саду.³²⁹

Бановински школски одбор првенствено се бавио финансијским и материјалним потребама народних и других школа из ресора Министарства просвете, припремао њихов буџет, старао се о школској имовини, предлагао материјалну и другу помоћ за ваншколске курсеве и установе, наставничка и ученичка путовања, набавку школског намештаја и уџбеника. Овај одбор чинили су представници бановине, школа и грађана, а био је непосредно потчињен бану.³³⁰

У надлежности Техничког одељења било је пројектовање, изградња и одржавање путева, мостова и других грађевинских објеката који су спадали

Закон о банској управи, чл. 38, 39. и 42.

³²⁸ *Алманах Краљевине Југославије* (ур. Виктор Манакин), 1929-1931, стр. 257.

³²⁹ Записник са II седнице редовног сазива Банског већа Дунавске бановине 11. децембра 1931. - АВ, Ф 126, Кабинет бана, инв. јед. 1.

³³⁰ *Извештај начелника Просветног одељења*, Културно-привредни преглед, год. IV, бр. 2, април 1938.

у категорију државних, као и оних који су били у надлежности бивших обласних самоуправа, надзор над истим пословима у погледу путева и мостова ван те категорије и зграда намењених јавној употреби. Одељење се бавило и уређењем водотокова, канала и снабдевања водом, мелиорацијом и метеорологијом, применом свих грађевинских прописа, а са Одељењем за трговину, занатство и индустрију делило је надлежности над електрификацијом. Постојала су три одсека, за мостове, путеве и железнице, за хидротехничке радове и за архитектонске и електромашинске послове,³³¹ а одељци Техничког одељења били су организовани на територијалном принципу, у девет градова од којих је сваки покривао подручје неколико срезова.³³² У надлежности овог Одељења били су и Дирекција пожаревачких железница, Бановински каменолом у Раковцу и, у другој половини 30-тих година, Инспекција парних котлова.³³³

Одељење за социјалну политику и народно здравље бавило се заштитом и инспекцијом рада, запошљавањем, управљањем и надзором над болницама и другим здравственим и социјалним установама, њиховим пројектовањем и изградњом. На подручју Дунавске бановине налазиле су се 84 здравствене установе, међу којима 41 болница и санаторијум, домови здравља, школске поликлинике, хигијенски заводи, бање, диспанзери, као и 16 домова за сиромашне, незбринуту и болесну децу.³³⁴ Ово одељење издавало је дозволе за рад лекарима и апотекама, одлучивало у другом степену о предметима на основу санитарског закона, вршило надзор над здравственим установама, лекарским, апотекарским и радничким

³³¹ Закон о банској управи, члан 12.

³³² Сомбор, Суботица, Нови Сад, Зрењанин, Сремска Митровица, Београд, Вршац, Пожаревац и Крагујевац.

³³³ Инспекција парних котлова је, најкасније до 1936. године, била у надлежности VI Одељења за социјалну политику и народно здравље, али у архивској грађи Краљевске банске управе не постоји акт којим је стављена у делокруг V Одељења. У сваком случају, подаци о Инспекцији за период 1938-1941, налазе се у оквиру Техничког одељења. - АВ, Ф 126, VI, инв. јед. 687, 1930-1935; АВ, Ф 126, инв. јед. 540, 1938-1941.

³³⁴ Извештај одељења за социјалну политику и народно здравље од 3. маја 1930 - АВ, Ф 126, II-21140/1930; В. Манакин, *нд*, стр. 19.

коморама³³⁵, берзом рада, хуманитарним друштвима, среским санитетским референтима и бавило се другим питањима из области здравствене и социјалне заштите.³³⁶ У оквиру Одељења постојала су два одсека, за социјалну политику и за народно здравље, и Бански санитетски савет, као стручни саветодавни орган.³³⁷ Међу укупно десет редовних чланова, од којих су сви били лекари, четворица су у Савет улазила по положају, међу њима и начелник Одељења, док је преосталих шест именовано ресорни министар, од двоструког броја кандидата које је предлагао бан. По истој процедури именовани су и ванредни чланови Банског санитетског савета из различитих професија, "санитетско-техничке, апотекарске, правничке и социјално-политичке" који су учествовали у раду савета само онда када је на дневном реду био предмет у вези са њиховом струком.³³⁸ Бански санитетски савет је сазиван по потреби, ради стручне помоћи бану и предлагања мера у области здравствене заштите, уређења надлежних служби и установа у бановини, а обавезно приликом одлучивања о пројектовању, грађењу и проширивању болница, одобравању стоматолошке праксе и назива специјалисте, дозволама за рад апотека и давању апотекарских концесија.³³⁹

У надлежност овог одељења спадао је и Хигијенски завод у Новом Саду који се старао о личној и социјалној хигијени, сузбијању заразних болести, "проучавању и поучавању народа" и раду свих хигијенских установа на подручју бановине.³⁴⁰ Преко Хигијенског завода спровођене су мере здравствене заштите ученика, а у ту сврху основан је посебан фонд на челу са одбором чије је одлуке одобравао бан. При заводу је постојао и Бановински

³³⁵ Бан Дунавске бановине је, 1934. године, неколико пута предлагао Министарству социјалне политике и народног здравља да распусти Одбор лекарске коморе у Новом Саду, због неправилности у његовом раду и нерегуларности избора овог тела, али Министарство тај предлог није прихватило са образложењем да "прегледом благајничког и рачунског пословања нису утврђене никакве неправилности." - АВ, Ф 126, пов. 108/1934, пов. 112/1934, пов. 115/1934.

³³⁶ *Закон о банској управи*, члан 41.

³³⁷ *Исто*, члан 45.

³³⁸ *Правилник о саставу и делокругу Банског санитетског савета*, Београд, 1933.

³³⁹ *Закон о банској управи*, члан 41.

³⁴⁰ *Исто*

одбор за проучавање народне исхране који је пратио стање у овој области и предлагао мере за њено побољшање, нарочито за сузбијање глади код најсиромашнијих слојева становништва.³⁴¹

Финансијско одељење је било надлежно за израду бановинског буџета који је, након разматрања на седници Банског већа, подношен на одобрење министру финансија. Ово одељење је руководило самосталним бановинским приходима и расходима³⁴², контролисало финансијско пословање свих одељења и установа Краљевске банске управе, обављало послове у вези са одобравањем општинских буџета са стопом приреза до 150%, као и оне у вези са зајмовима за изградњу станова бановинских и државних службеника.³⁴³ У Финансијском одељењу налазила се бановинска благајна и одсек рачуноводства подељен на одељке за општинске буџете, ликвидатуре, прихода и књиговодства.³⁴⁴ На иницијативу и уз учешће овог одељења, основана је 1932. Штедионица Дунавске бановине, ради унапређивања привредних, просветних и културних прилика на подручју бановине.³⁴⁵

Осим бројних надлежности у сфери трговине, занатства и индустрије, истоимено Одељење бавило се и пословима из домена банкарства и туризма, као и стручног образовања у поменутим областима. На подручју Дунавске бановине 1938. године радило је чак 177 стручних школа из области трговине и занатства и четири трговачке академије.³⁴⁶ Између осталог, ово одељење контролисало је квалитет извозних производа, цене робе широке потрошње, издавало дозволе за оснивање индустријских предузећа,

³⁴¹ Оснивање Бановинског комитета за проучавање народне исхране - АВ, Ф 126, II-39165/1938.

³⁴² Уредба од 23. октобра 1929, о утврђењу умовине, начину управе и буџетирању бановина и о ликвидацији имовинских односа досадањих среских и обласних самоуправа, Београд, 1933.

³⁴³ Правилник Фонда Дунавске бановине за изградњу станова бановинских и државних службеника, Службени лист Дунавске бановине, бр. 17, год. VIII, 16. јул 1938.

³⁴⁴ Записник са II седнице Банског већа од 11. децембра 1931 - АВ, Ф 126, Кабинет бана, инв. јединица 1, 1931.

³⁴⁵ Записник са III седнице Банског већа од 14. децембра 1932 - АВ, Ф 126, Кабинет бана, инв. јединица 2, 1932.

³⁴⁶ АВ, Ф 126, VIII, АЈ 5496; В. Манакин, *нд*, стр. 17-18.

одобравало изградњу или реконструкцију објеката и постројења за електрификацију насеља. Одељење је издавало и дозволе за рад угоститељских објеката, контролисало цене туристичких услуга, а било је надлежно и за аутобуски саобраћај. Вршило је надзор над поштовањем законских прописа који су се односили на акционарска и осигуравајућа друштва, кредитне задруге и остале финансијске институције чије је правилнике о раду одобравало.³⁴⁷ Ово одељење је надзирано и рад привредних задруга и финансијско пословање задужбина и фондација. Према Закону о банској управи, било је предвиђено да се, осим Одсека за трговину, занатство и индустрију, у овом Одељењу оснује и Одсек за рударство³⁴⁸, али у Фонду Краљевске банске управе нема података о његовој делатности, будући да је у Дунавској бановини рударство било неразвијена привредна грана. Одељење за трговину, занатство и индустрију имало је значајне надлежности у сфери стручног образовања, у погледу програма наставе, уџбеника, отварања и затварања трговачких и техничких школа, поморских и трговачких академија, приватних трговачких и занатских течајева.³⁴⁹

Одељењима су управљали начелници које је постављао краљ својим указом, на предлог ресорног министра. Начелници Општег и Управног одељења спадали су у категорију политичко-управних чиновника и потпадали под надлежност Министарства унутрашњих послова, а остали су одговарали ресорним министарствима и имали статус стручних референата.³⁵⁰ Начелници су "у вршењу своје службене дужности органи дотичне власти", раде по упутствима старешине опште управне власти, а

³⁴⁷ Закон о банској управи, члан 42.

³⁴⁸ Исто, члан 15.

³⁴⁹ Исто, члан 42.

³⁵⁰ Иако то није било изричито законом прописано, на места начелника у Дунавској бановини долазили су, претежно државни чиновници што је Дејан Лучић, бановински саветник и уредник "Службеног листа" Дунавске бановине назвао погрешном праксом, сматрајући да начелник одељења треба да буде финансиран из бановинског буџета и да "дели добро и зло" са бановином. По његовом мишљењу, начелници одељења могли су бити незаинтересовани за проблеме бановине у којој "служе", јер су увек могли да рачунају "на премештај у коју од других девет бановина." (*Бановински проблеми*, стр. 21)

"евентуална упутства" ресорног министра примају преко бана.³⁵¹ О распореду службеника по одељењима одлучивао је бан, а унутар одељења били су непосредно подређени начелницима, у погледу својих права и дужности.³⁵² Осим тога, начелници су водили послове одељења, усавршавали службу, водили евиденције и статистику за оцењивање особља, формирали годишње буџете својих одељења, вршили надзор над радом одсека, односно одељака. За расправљање неких начелних питања која су захтевала сагласност свих или више ресора, у банској управи су се одржавале начелничке конференције.³⁵³ Начелници одељења морали су бану да достављају двомесечне извештаје, са детаљним пресеком стања у областима за које су задужени.³⁵⁴ Њима су, по правилу, били потчињени шефови одсека, а сам бан је имао дискреционо право да лично преузме руковођење појединим одсеком, а на шефа пренесе дужности и овлашћења начелника одељења. Бан је, такође, распоређивао послове "према делокругу по отсецима" и могао је предлагати њихову реорганизацију ресорном

³⁵¹ Л. М. Костић, *ид*, I, стр. 228.

³⁵² *Закон о банској управи*, члан 4, б.

³⁵³ Обавештење бана начелницима одељења Банске управе о одржавању начелничких конференција поводом пројекта бановинског буџета за 1931-1932 - АВ, Ф 126, II-106595/1930.

Лучић се залагао да се начелничке конференције одржавају редовније и чешће, најмање једном недељно, јер би тако начелници "свестраније проучавали предмете" а њихово решавање било би ефикасније. (*Бановински проблеми*, стр. 17)

³⁵⁴ Начелници су били дужни да доставе бану следеће податке:

Пољопривредно одељење: стање у пољопривреди, врсте култура и мере за развој по појединим деловима Бановине, делатност институција и предлози за оснивање нових, стање у области шумарства

Просветно одељење: опште стање и мере за побољшање прилика, број основних и средњих школа, одељења, ђака;

Техничко одељење: значајне грађевине, објекти у градњи, стање и градња путева и мостова, развој саобраћаја;

Одељење за социјалну политику и народно здравље: социјалне, здравствене и хигијенске прилике, социјалне и здравствене установе, извештај о болестима и мере њиховог сузбијања, број болница и амбуланти, број лекара;

Одељење за трговину, обрт и индустрију: стање у занатству, трговини и индустрији, статистички подаци, укључујући и број трговина у рукама странаца, мере развоја, новчани заводи.

Упутство о састављању двомесечног извештаја од стране начелника одељења од 3. фебруара 1930 - АВ, Ф 126, II-21144/30

министру, док су промене у броју и организацији одељења зависиле од предлога надлежног министра, односно сагласности председника владе.³⁵⁵

Свака банска управа имала је извештан број инспектора који су, у баново име, вршили надзор над подручним органима. За вршење "ефикасног и трајног надзора" у крајевима, удаљеним од седишта банске управе, решењем министра унутрашњих послова били су образовани окружни инспекторати. На челу су им се налазили окружни инспектори као помоћни органи бана у свим пословима јавне безбедности, вршењу надзора над радом власти и органа опште управе, општина и установа подређених општој управи³⁵⁶, а могли су обављати и друге послове које им је министар унутрашњих послова доделио, на предлог бана.³⁵⁷ Они су били потчињени бану и радили су у његово име, а били су дужни да га о резултатима свог рада редовно извештавају.³⁵⁸ Послови окружних инспектората су били из ресора министарства унутрашњих послова, а окружни инспектор је био само орган унутрашње управе са претежно контролним функцијама. Он није био средња општеуправна инстанца између среског начелника и бана, већ деташирани орган који је поступао искључиво у име бана, без механизма за предузимање конкретних мера.³⁵⁹ За инспекторе су обично постављани бивши велики жупани, с тим што су, уместо окрузима, координирали радом среских самоуправа. У Краљевини Југославији постојала су 22 окружна инспектората од којих четири у Дунавској бановини, у Великом Бечкереку, Крагујевцу, Смедереву и Сомбору.³⁶⁰ Према решењу министра унутрашњих

³⁵⁵ Закон о банској управи, члан 20.

³⁵⁶ У овом овлашћењу Крбек види њихову најважнију улогу. (*Управно право*, стр. 363)

³⁵⁷ Распис председника Министарског савета и и Министра унутрашњих послова свима окружним инспекторима и ради знања свима бановинама, о правима, раду и дужностима окружних инспектора - АВ, Ф 126, II-49044/1930.

³⁵⁸ Решење министра унутрашњих дела о установљењу окружних инспектората, од 23. октобра 1929, Београд, 1933.

³⁵⁹ Л. М. Костић, *нд*, стр. 229.

³⁶⁰ Списак окружних инспектората и среских начелстава на територији Дунавске бановине - АВ, Ф 126, II-2116/931

В. Манакин напомиње да "под непосредним надзором Краљевске банске управе у Новом Саду стоји 12 срезова." (*Бановина Дунавска-општи преглед*, стр. 5)

послова, окружни инспектори су имали обавезу да тромесечно најмање једном обиђу све срезове у свом подручју, али, према оцени бана Дунавске бановине, њихови извештаји нису указивали на то да је ова обавеза поштована у потребној мери.³⁶¹ Рад окружних инспектора се, углавном, сводио на обилазак канцеларија среских начелника, па им је бан наредио да редовније контролишу све органе и установе опште управе, а посебно рад општинских власти и њихових органа.³⁶²

Укидањем окружних инспектората као помоћних органа бана, током 1933/34. године, сва њихова надлежност прешла је на Краљевску банску управу. Она је реорганизована тако што је успостављен инспекторски одсек који је преузео послове бивших окружних инспектора, односно надзор над свим општеуправним и самоуправним властима и њиховим органима.³⁶³ Сем тог надзора, који би се вршио квартално, овом одсеку могли су се доделити и послови проучавања и припреме пројеката бановинских уредби и правилника, односно измене постојећих, давање стручног мишљења у вези са одлукама начелне природе које су доносила поједина одељења, а које је требало да примењују подручне општеуправне власти. Сви дисциплински предмети државних, бановинских и општинских службеника припадали су, такође, овом одсеку.

Инспектори су могли да одржавају периодичне конференције на којима би разматрали примену законских прописа у ресору унутрашње управе и да предлажу бану мере за отклањање пропуста у раду појединих надлештава. Инспекторски одсек је, у периоду годишњег оцењивања запослених, достављао надлежној комисији сопствена запажања о раду и владању чиновника. Као самостална једница, одсек је био непосредно

³⁶¹ Распис Министарства унутрашњих послова о вршењу инспекције окружних инспектора – АВ, Ф 126, II-15043/931

³⁶² Примедбе бана у вези вршења дужности од стране окружних инспектора 1930-1931. године - АВ, Ф 126, II-711/1931

³⁶³ Наредба бана Дунавске бановине банским инспекторима да изврше преглед свих управних и самоуправних послова у општинама - АВ, Ф 126, II-1601/1936.

подређен бану који је постављао шефа одсека из реда по рангу најстаријих банских инспектора.³⁶⁴

У складу са нормативном поделом надлежности, бановина има и две врсте службеника, банске, односно државне и бановинске, али исти чиновници обављају и једне и друге послове, будући да "за послове бановинског делокруга не могу постојати одвојена надлештва." И државне и бановинске послове обавља "једно заједничко службено особље", а Закон о банској управи их разликује по томе да ли су "постављени на рачун државног или бановинског буџета."³⁶⁵ Закон је, такође, прописао да сви службеници банске управе "имају иста права и дужности", без обзира из којег буџета се финансирају, али према Правилнику о бановинским службеницима Дунавске о бановине они нису могли бити постављени на дужност начелника одељења. Због тога су, између осталог, савременици сматрали да су, у пракси, државни службеници били привилеговани, а да су бановински третирани као "чиновници другог реда."³⁶⁶ Сви државни чиновници били су подређени краљу коме су полагали заклетву верности и били дужни да спроводе његове одлуке у пословима државне управе. Свим подручним органима из кабинета председника владе упућен је допис који је чиновништво у државној служби опомињало да се "неупутно и неуредно понашање према грађанству" више неће толерисати. Према грађанима

³⁶⁴ Извештај о оснивању Инспекторског одсека при Краљевској банској управи Дунавске бановине - АВ, Ф126, П-1655/1937

³⁶⁵ Закон о банској управи, члан 32-33.

Лазо М. Костић сматра да би било "логично да су бански службеници запослени само на државним стварима, а бановински на самоуправним", али да су они "и ту помешани", што је довело "најпре до потпуне конфузије функција, а затим је обрисало и сваку разлику између самих функционера." (*Административно право Краљевине Југославије*, I, стр. 224)

Према Ј. В. Стефановићу, многобројни случајеви у пракси су показивали да је јако тешко било раздвојити службенике у банском и бановинском делокругу. У циљу превазилажења овог проблема било је нужно донети најављене законске одредбе о уређењу бановина. (*Банска и бановинска управа, Дунавски бановински гласник*, 6/1932, Нови Сад, 1932)

³⁶⁶ *Правилник о бановинским службеницима Дунавске бановине*, Нови Сад, 1931; Д. Лучић, *нд*, стр. 18-24.

чиновници су морали бити "пажљиви, стрпљиви и пристојни", а евентуална казна се имала применити "без вређања људског достојанства".³⁶⁷

За обављање послова у бановини, бану су на располагању били политичко-управни, стручни чиновници и помоћно особље.³⁶⁸ Политичко-управни чиновници постављани су по одредбама Закона о унутрашњој управи и вршили су "политичко-управну службу код државних власти унутрашње управе."³⁶⁹

Свим чиновницима било је најстрожије забрањено коришћење положаја у партијске сврхе и "испољавање партијске припадности у ма ком облику." Стога је 1933. начелник Управног одељења, по наредби бана, опоменуо све остале начелнике у банској управи Дунавске бановине да поједини чиновници "активно учествују у политичкој и изборној агитацији", што је забрањено чланом 118. Закона о унутрашњој управи, те да ће их, због тога, дисциплински казнити.³⁷⁰ Чиновници, такође, нису смели да одају информације до којих би дошли у службеном поступку, нити да буду дописници новина. Ова забрана је уследила после сазнања бана да поједини чиновници и службеници одају информације које су имале ознаку "тајно", те да су неки од њих били чак и стални дописници појединих листова.³⁷¹ Банска управа је водила службеничке листове и евиденцију свих својих службеника и подређених им власти и установа, а одлуком бана образоване су комисије за оцену чиновника банске управе и за полагање стручног испита.³⁷²

³⁶⁷ Упознавање свих чиновника ресора Министарства унутрашњих послова са наређењем Председника Министарског савета, Министра унутрашњих послова Петра Живковића. У допису се наређује чиновницима да "пазе на своје држање и владање како кад су у служби тако и ван ње" и наводи се пример казне премештајем "без накнаде путних и селидбених трошкова Станишић Станоја, чиновника Управе града Београда, јер је давајући ноћу серенаду нарушавао ред и мир грађана." - АВ, Ф 126, II-3307/1931. Судаћи по архиви Управног одељења, обавештавање свих чиновника о појединачним примерима кажњавања било је пракса у Краљевској банској управи Дунавске бановине.

³⁶⁸ АВ, Ф 126, I Пов. /1930.

³⁶⁹ Закон о унутрашњој управи, члан 84.

³⁷⁰ АВ, Ф 126, Кабинет бана, кутија 9, пов. 249/1933.

³⁷¹ Забрана чиновницима и службеницима да вести дају новинама и да буду дописници новина од 4. марта 1930. године - АВ, Ф 126, I-пов, бр. 37/1930.

³⁷² Именовања комисија за оцењивање чиновника Краљевске банске управе и свих подређених власти и установа - АВ, Ф 126, II-3067/1931; II-3099/1931; II-3198/1931.

3. СРЕСКА НАЧЕЛСТВА

У 48 срезова Дунавске бановине, срески начелници обављали су "непосредно послове опште управе" и постављани су краљевим указом, на предлог министра унутрашњих послова који је одлучивао и о њиховом премештају, на предлог бана.³⁷³ Срески начелник има "репрезентативне, управне, надзорне и полицијско-казнене функције." Он је "представник владе у срезу", уколико ту функцију, у појединим случајевима, не врше њени "нарочити" изасланици, као у седиштима бановина или окружних инспектората. Његова управна овлашћења су веома широка и односе се на све послове опште управе осим оних за које је, посебним прописима, предвиђена надлежност виших органа³⁷⁴, а дискрециона права већа него код било којег другог државног органа, јер може, по сопственој процени, да предузме "све што је по закону допуштено и траже јавни интереси."³⁷⁵ Био је дужан да се стара за "опште добро" на подручју среза, да "озбиљно и одлучно" заступа државне интересе, да преноси надлежним органима потребе и жеље грађана и предлаже начин остварења њихових оправданих интереса на економском, социјалном и културном пољу. Дужан је да "чува јавни интерес" и онда када је реч о стварима ван његовог непосредног делокруга и да се, у таквим случајевима, обрати бану. Зато што је "ближи народу и боље види његове потребе", срески начелник је био обавезан да се детаљно бави свим значајним појавама економског, културног и социјалног живота и да буде "економски вођа, носилац народне просвете, душевни

³⁷³ Тако је бан у једном свом допису од министра унутрашњих послова захтевао да се преместе срески начелници због "непогодности за службу у Дунавској бановини, неправилног држања према грађанима, неодмерености у одлукама које изазивају револт, склоност ка алкохолу или неодлучност и подложност утицају." - АВ, Ф 126, I-пов. бр. 36/1930.

У допису из 1933, бан предлаже министру унутрашњих послова, "што хитнији размештај" 10 среских начелника, образлажући такав предлог "предстојећим општинским изборима." - АВ, Ф 126, Кабинет бана, кутија 9, пов. 297/1933.

³⁷⁴ *Закон о унутрашњој управи*, члан 43.

Према Крбеку, позитивно законодавство омогућавало је додатно проширење надлежности среског начелника, било преношењем неких послова у надлежности бана, било концентрацијом извесних послова општина у среском начелству. (*Управно право*, I, стр. 371)

³⁷⁵ *Закон о унутрашњој управи*, члан 46; Л. М. Костић, *нд*, I, стр. 235-236.

покретач и старатељ повереног му подручја."³⁷⁶ Осим редовних и ванредних извештаја бану, на крају године подносио је исцрпну годишњу анализу стања у срезу која је морала да садржи обавештења, прописана актом министра унутрашњих послова. Годишњи извештај среског начелника упућен бану морао је да садржи обавештења о јавној безбедности, политичким појавама у срезу и расположењу грађана, о народном здрављу, стању и развоју пољопривреде, о занатима, трговини, индустрији, о школама и просветним приликама, о стању у грађевинарству и јавном саобраћају, о раду разних просветних, културних, економских и националних друштава и установа, као и о свим другим важнијим догађајима и појавама.³⁷⁷

Бан је имао обавезу да лично или преко инспектора контролише рад среских начелника, ажурност рада канцеларијске службе, отварање дневне поште и стање деловодних аката. Од среских начелника су тражени на увид нерешени предмети, поверљива акта, мобилизацијски материјал, документа која су се односила на послове јавне безбедности и полиције, као и благајничко пословање.³⁷⁸ Бан је, такође, уз одобрење надлежног министра, могао пренети на среског начелника неке послове из своје надлежности.³⁷⁹ Срески начелник је био политичко-управни чиновник коме су на располагању били чиновници истог или других звања, као и стручни референти различитих струка који су могли бити финансирани и из бановинског буџета.³⁸⁰ За становништво из крајева, удаљених од седишта среза, законом је прописана могућност да министар унутрашњих послова

³⁷⁶ *Распис министра унутрашњих послова од 30. јуна 1929*, Београд, 1932.

³⁷⁷ Упутство за правилно и брзо обављање службе, као и рада и вођења надзора над радом подручних органа - АВ, Ф 126, II-9846/1930.

³⁷⁸ Извештај Окружног инспектората из Великог Бечкереча о раду начелника срезова - АВ, Ф 126, II-54829/1931.

Упутство за инспекцијски надзор среског начелства - АВ, Ф 126, II-52281/1934.

³⁷⁹ *Закон о банској управи*, члан 17.

Закон о унутрашњој управи, у члану 191. прописао је да, "ради упрошћења изједначења управе", председник Министарског савета може, у року од пет године (до јуна 1934), поједине послове из надлежности општеуправних власти другог степена пренети на првостепене управне власти, послове из надлежности министра на другостепене општеуправне власти, а послове из државних општеуправних власти на самоуправе и обратно."

³⁸⁰ Однос стручних референата према старешинама опште управе - АВ, Ф 126, II-18911/1930.

одреди тзв. службене дане, када су се, у појединим местима, обављали сви послови из делокруга среског начелства. У ту сврху, исти министар је, на предлог бана, а по одобрењу владе, могао основати среске испоставе³⁸¹, на челу са старешином који је био под непосредним надзором бана, а не среског начелника. Изузетак су чинили послови који су се морали вршити једнообразно у читавом срезу и дисциплинска одговорност старешине среске испоставе и његовог особља за коју је био надлежан срески начелник.³⁸²

Различитим законским прописима, у оквиру среза, формиран су и срески путни одбори, као помоћни органи банске управе за одржавање и грађење нових путева. Њихов број и највише тројицу чланова одређује бан, а остале бирају општински одбори. Срески путни одбори сарађују на одржавању бановинских путева, по упутствима бана, а над градњом и одржавањем општинских врше надзор. Имају сопствени буџет, а руководи им начелник кога бирају чланови одбора, на првој седници. У бановинама су основани и срески пољопривредни одбори које чине делегирани представници истоимених општинских одбора, као и стручњаци са саветодавном улогом. Седницама овог одбора обавезно присуствују срески начелник и срески пољопривредни референт. Оснивање ових одбора имало је за циљ да, макар у ограниченом обиму, надомести укинута среску самоуправу.³⁸³

³⁸¹ Почетком 30-тих, на подручју Краљевине било је свега 25 среских испостава, највише у Врбаској бановини.

И. Крбек, *нд*, стр. 373.

Костић сматра да за оснивањем среских испостава "нема стварне потребе", јер "коштају скоро исто онолико колико и среска начелства", па је упутније формирати среско начелство тамо где је срез толико велики "да измиче пажњи и моћи једног човека." (*Административно право*, I, стр. 237)

³⁸² *Исто*

³⁸³ *Исто*, стр. 237-239.

4. ОПШТИНЕ И ГРАДОВИ

Најнижи степен управне организације представљају општине, као "самоуправна тела и правна лица по јавном и приватном праву."³⁸⁴ На подручју Дунавске бановине било је 768 општина које су, према закону, биле "природне и економске јединице", по правилу са најмање 3.000 становника. Општински одбор бира се непосредно, јавним гласањем, са мандатом од три године, а председник и управа која не може бројати више од пет чланова су носилац, односно други и наредни са "најјаче кандидатске листе."³⁸⁵ Закон је прописао број чланова општинског одбора, зависно од броја становника, као и ограничења права на избор за одборнике.³⁸⁶ Ови органи обављају послове које општина има у својству самоуправе, али и оне које држава пренесе на њих из сопствене надлежности. Самоуправни делокруг општина обухватао је "све послове који се тичу интереса општинске заједнице, а односе се на економски, културни и социјални напредак." Оне су, између осталог, управљале општинском имовином, градиле и одржавале саобраћајну и другу инфраструктуру, старале се о пољопривреди, здравству и социјалним питањима, образовању и просвети.³⁸⁷ Општина је надлежна и за безбедност

³⁸⁴ Закон о општинама, члан 1, Службени лист Дунавске бановине, бр. 6, год. III, 30. април 1933.

³⁸⁵ Исто, члан 69-70.

³⁸⁶ Чланови општинског одбора, између осталих, нису могли бити општински службеници нити "чиновници оних власти које над општином врше непосредан надзор", као ни "општински набављачи, предузимачи општинских радова и закупци општинских добара и прихода."

Исто, члан 28.

³⁸⁷ Исто. У члану 76. даље је таксативно наведено:

"1. управљање општинском имовином (доношење буџета, располагање општинским дажбинама, закључивање зајмова, куповање, продаја, давање у закуп општинске имовине, оснивање општинских предузећа),

2. старање за општинске саобраћајне установе (грађење и одржавање путева, мостова, скела, канала, попличавање тргова и улица, осветлење)

3. издржавање и помагање невољних и убогих, старање за одгој сиромашне и напуштене деце, подржавање добротворних завода и установа,

4. старање за добро здравствено стање становништва (одржавање лекарске службе, службе бабице и амбуланте, сузбијање заразних болести, старање за здраву воду за пиће, унапређивање градње здравих станова, старање о физичком васпитању народа, ватрогаство, снабдевање животним намирницама),

саобраћаја, надзор над грађевинама, противпожарну заштиту, пољску полицију.³⁸⁸ Као један од послова из делокруга општине, у Закону је наведено старање о месној полицији³⁸⁹, односно јавна лична и имовинска безбедност, "уколико је не врши државна власт", као и право кажњавања у том делокругу, "по месним уредбама и наредбама", ако није у надлежности других органа.³⁹⁰ Општинска управа је, иначе, могла да доноси обавезне месне уредбе, на основу закона, као и услед недостатка законских одредби или прописа о појединим питањима, а ове уредбе ступале су на снагу после одобрења од стране бана.³⁹¹ Буџет општина чинили су приходи од њихове имовине и предузећа, као и од уложеног новца, а за финансирање својих потреба могле су уводити прирезе на непосредне државне порезе и општинске посредне порезе, таксе и трошарине. У зависности од висине општинског приреза, буџете општина одобравали су бан, срески начелник по његовом овлашћењу или министар финансија. Према Закону о општинама, "служба председника и општинске управе је почасна" и они, по правилу, нису

5.унапређивање народног gospodarства уопште (оснивање и потпомагање односних задруга, набављање боље врсте семена, воћака, винове лозе, пасмина расплодне стоке, старање за добро здравствено стање стоке и сузбијање заразних сточних болести, рибарство, побољшање плодности земљишта, уређивање потока и бујица, оснивање завода за штедњу), б.ширење и унапређивање народне просвете, (подизање школа, оснивање књижница, читаоница, господарских течајева, течајева за домаћице, аналфабетских течајева, просветних друштава, приређивање просветних предавања)."

³⁸⁸ Исто, члан 77.

³⁸⁹ Костић сматра да би било правилније ове одредбе схватити као посао пренесеног делокруга, "јер сва полицијска власт примарно припада држави." (*Административно право*, I, стр. 261)

³⁹⁰ Срески начелник у Новом Саду писао је бану како му је, после доношења Закона о општинама, онемогућено да утиче на постављање и рад општинског редарства, па не може "ни да их казни, а камоли отпусти", што утиче на "исправно вршење његове дужности." - АВ, Ф 126, Кабинет бана, кутија 10, пов.бр. 550/1938.

³⁹¹ У надлежност општинске управе спадали су следећи послови:

1. непосредно управљање општинском имовином,
 2. састављање и предлагање општинског буџета,
 3. вршење надзора над радом општинских установа и предузећа и давање упутстава о извршењу одборских одлука,
 4. одлучивање у хитним случајевима о неподвижним ванредним кредитима уз одобрење надзорне власти,
 5. одобрење одсуства и одмора општинским службеницима до 15 дана,
 6. припремање одлука одбора и вршење свих других послова које одбор ставља упрavi у дужност,
 7. изрицање казни у свим случајевима који спадају у надлежност општине.
- Закон о општинама*, члан 82.

плаћени, али им се, по одобрењу бана, може одобрити "сразмерна" годишња или месечна награда.³⁹²

Послови повереног делокруга формулисани су генералном одредбом, као обавеза општине да сарађује "и у другим месним пословима државне управе", према постојећим законима и "законитим наредбама државне власти."³⁹³

Закон о општинама предвидео је и институцију месног старешине и месног збора коме је поверио "старање о посебним правима и интересима делова општина који по свом положају и величини сачињавају природне, међусобно разграничене јединице." Месни збор чине бирачи тог дела општине, а месни старешина је "помоћни орган председника општине" који се бира на збору, већином гласова, на период од три године. Његова служба је, такође, почасна, али му збор може признати накнаду за "трошкове и дангубу". Уколико не врши своје дужности у складу са прописима, налозима месног збора или "како то природа ствари изискује", општински одбор може га разрешити пре истека мандата.³⁹⁴ На подручју Дунавске бановине, за месног старешину уобичајено се користио назив *кнез*, чак и у службеној кореспонденцији Краљевске банске управе.³⁹⁵

Надзор над самоуправним делокругом општина централна власт је вршила преко среског начелника који је имао право да присуствује седницама општинског одбора, да контролише рад општинских органа и службеника, као и стање општинских финансија, најмање једном годишње. Осим обавезе редовног извештавања централне власти о раду самоуправних органа и достављања записника са седница у прописаном року, као и већ поменутог одобравања самоуправних аката општине, срески начелник је имао право да задржи од извршења одлуке општинског одбора противне

³⁹² Исто, члан 75. Интересантно је да Закон у члану 70. прописује да "председник и чланови управе не могу међу собом бити сродници по крви до четвртог или по браку до другог степена закључно. Ако овакво сродство постоји или наступи, отпада онај који је нижи по реду на листи."

³⁹³ Исто, члан 79.

³⁹⁴ Закон о општинама, члан 110-119.

³⁹⁵ АВ, Ф 126, II -20311/1931, 7986/1935, 64638/1935, 4388/1937, 2594/1939

закону или оне које излазе из делокруга општине. Против одлуке среског начелника постојало је право жалбе бану који је могао поништити или упутити Управном суду. Надзорна власт је, такође, имала право да спречи извршење одлука општинског одбора које су проглашене неважећим или нису одобрене у складу са законом. Реч је о правном надзору који је предвиђен и детаљно регулисан законом, а не нижим правним актом. Тај надзор је ограничен на законитост рада и аката општинских органа и омогућава самоуправи правну заштиту против прекорачења овлашћења или неке друге злоупотребе надзорне власти.³⁹⁶ У погледу законитости аката општине, као и државних органа опште управе, надзор врше и управни судови и Државни савет, а њихово финансијско пословање надзире Главна контрола. У пословима из повереног делокруга, општине подлежу прописима о контроли органа државне управе.³⁹⁷

Надзорној власти припадало је и овлашћење да решава по жалбама против појединачних одлука председника општине или управе, поднетим од стране онога чији је правно заштићен интерес тиме повређен или од било кога ко сматра да су одлуке општинских органа "опште природе" незаконите.³⁹⁸ Поступајући по жалби, бан је спорну одлуку могао потврдити или поништити, а жалиоцу је остављена могућност да поведе административни спор пред управним судом.³⁹⁹

Бан је имао право да разреши дужности председника или чланове општинске управе ако процени да "не врше уредно своје дужности", пошто их претходно саслуша, а на такву одлуку разрешени функционери имали су право жалбе управном суду који је доносио коначну одлуку.⁴⁰⁰

³⁹⁶ Л. М. Костић, *нд*, III, стр. 33-39.

³⁹⁷ *Исто*, стр. 31.

³⁹⁸ *Закон о општинама*, члан 135.

Жалба одборника општине Јунковац бану против председника општине, због незаконитог рада - АВ, Ф 126, II-19846/1935.

³⁹⁹ Л. М. Костић, *нд*, III, стр. 40-41.

⁴⁰⁰ *Закон о општинама*, члан 129.

Управни суд у Београду поништио је, 1935, решење бана Дунавске бановине о смени председника општине Поповић у Космајском срезу, донето због "неправилности у раду." - АВ, Ф 126, II-19840/1935.

Поред правног надзора, односно контроле законитости, постојао је и политички надзор или контрола целисходности, правно заснована на Уставу, којом се могло спречити извршење "решења и изјава штетних по важне државне интересе,"⁴⁰¹ а бан је, по овом основу, такође, могао разрешити општински одбор, управу или председника.⁴⁰² Користећи ово право, бан Дунавске бановине је 1930. сменио општинску управу у Риђици, наводећи да је реч о месту на мађарској граници, "те су потребни људи национално сигурни да би се могла спроводити исправна државна политика." Исте године, разрешен је дужности члан општинске управе у Банатском Новом Селу јер је давао изјаве "штетне по државне интересе", а 1935/36. разрешени су чланови општинске управе у Бачком Новом Селу и Торжи (Савином Селу) јер "не владају државним језиком" и председник општине Сурчин јер је "саветовао грађанима немачке националности да гласају за Мачекову странку."⁴⁰³

У случају разрешења, а до увођења у дужност нових органа, надзорна власт поставља привремену управу која "отправља текуће послове." Та управа је јасно ограничена: не сме општину задуживати, отуђити њено имање, уводити нове намете или повећавати постојеће, нити постављати сталне општинске службенике.⁴⁰⁴ Без обзира да ли је у првом степену поступао срески начелник или бан, општина се могла жалити министру унутрашњих послова чија је одлука била коначна.⁴⁰⁵

Закон о општинама прописао је да ће статус општинских службеника, уредбом, регулисати бановинска већа, али, како она никада нису изабрана, такву уредбу је 1934. донело Банско веће Дунавске бановине. Статус

⁴⁰¹ Према тумачењу Л. М. Костића, правним надзором држава штити правни поредак, а политичким опште, односно јавне интересе. (*Административно право Краљевине Југославије*, III, стр. 28.

⁴⁰² *Закон о општинама*, члан 130; АВ, Ф 126, II-1118/1938, 1119/1938.

⁴⁰³ АВ, Ф 126, II-12389/1930, 44286/1930, 4191/1935, 7869/1935, 219/1936.

⁴⁰⁴ *Закон о општинама*, члан 133-134.

⁴⁰⁵ *Исто*, члан 130.

управних чиновника имали су деловођа, помоћник деловође и благајник, док су места стручних чиновника припадала лекару, инжењеру и агроному. Сви су били подређени председнику општине који је вршио надзор над њиховим радом, док је стручност чиновника надзирао стручни референт среског начелства. Општински службеници су се бирали конкурсом, тако што је општински одбор гласао о три кандидата које је, од пријављених, одабрао срески начелник.⁴⁰⁶ Банско веће је 1939. донело нову Уредбу о општинским службеницима којом су прецизније дефинисана њихова звања и статус у општинској администрацији.⁴⁰⁷

За градове, којих је у Дунавској бановини било 15, донет је 1934. посебан Закон о градским општинама којим су дефинисани њихови органи, председник градске општине и градско веће. Према овом Закону, градови у Дунавској бановини били су: Бела Црква, Велика Кикинда, Велики Бечкерек, Вршац, Крагујевац, Нови Сад, Пожаревац, Рума, Смедерево, Сомбор, Сремска Митровица, Сремски Карловци, Стара Кањижа, Суботица и Шабац.⁴⁰⁸

Градске општине су, такође, "самоуправна тела и правна лица по јавном и приватном праву", али, за разлику од општинских органа, председника и две трећине чланова градског већа бирали су грађани општим, једнаким, непосредним и јавним гласањем, док је трећу именовано бан, а за Београд и Панчево министар унутрашњих послова и то из "реда стручних грађана посвећених у комунална питања." Као и код општина, прописан је број већника на одређени број становника и ограничено право избора у градско веће појединим категоријама становништва.⁴⁰⁹ Председник градског већа бира се тајним гласањем, служба му је почасна, уз могућност накнаде. Одлуке о разрешењу, односно постављању председника градских

⁴⁰⁶ Уредба о општинским службеницима, Нови Сад, 1934.

⁴⁰⁷ Дан, 24. фебруар, 1939.

⁴⁰⁸ Закон о градским општинама од 22. јула 1934, Службене новине Краљевине Југославије, бр. 160, 25. јул 1934.

⁴⁰⁹ Исто, члан 21-24.

општина, између избора, бан је доносио уз одобрење министра унутрашњих послова.⁴¹⁰

У надлежности градских општина било је управљање градском имовином, старање о саобраћају, грађевинарству, здравствене и социјалне службе, просвета, развој привреде. Градска већа доносила су буџет, управљала градском имовином, усвајала градске статуте, уредбе и правилнике и бирала чиновнике градске општине, а избор стручних референата одобравала је надзорна власт. Закон је прописао да градови могу да обављају послове опште управе из надлежности првостепене власти у области санитета и ветеринарства, тржишне контроле, грађевинарства и заштите од пожара, затим одржавање путне инфраструктуре и водотокова, унапређење пољопривреде и сточарства, шуме, лов и риболов, пољска полиције. Министру унутрашњих послова остављена је могућност да пренесе на њих и неке друге послове опште управе, али и да поједине послове одузме градовима и повери их месним полицијским властима.⁴¹¹

Надзор над пословима из сопственог делокруга градова врши бан, осим Београда и Панчева који су и у том погледу били у надлежности министра унутрашњих послова. Осим присуства на седницама градског већа и обавезног достављања записника, надзор се огледа у праву бана да спречи извршење незаконитих аката и одлука или оних које превазилазе надлежност градске општине, као и оних које су штетне по "важне опште државне интересе." У првом случају, градска власт има право жалбе Државном савету, у другом, министру унутрашњих послова, а у оба случаја њихова одлука је коначна. Пре него што надзорна власт приступи оцени

⁴¹⁰ Налог бана Управном одељењу да донесе решење о разрешењу председника Општине Крагујевац - АВ, Ф 126, Кабинет бана, кутија 11, 141/1938.

Допис бана Одсеку за самоуправе са депешом министра унутрашњих послова којом одобрава разрешење председника општине Нови Сад - АВ, Ф 126, Кабинет бана, кутија 11, 104/1938.

Допис бана министру унутрашњих послова којим тражи одобрење да се за председника општине Нови Сад постави Коста Миросављевић, председник Трговачке, индустријске и занатске коморе - АВ, Ф 126, Кабинет бана кутија 11, 109/1938.

⁴¹¹ Закон о градским општинама, члан 89.

законитости аката који имају утицаја на градске финансије, њихову целисходност ценио је министар финансија.⁴¹²

Градска начелства спадала су, такође, у првостепене општеуправне власти, надлежне за све послове опште управе уколико они нису законом додељени државним органима. Орган унутрашње управе је градски начелник, а његове надлежности су, формално, исте као среског, али само у градовима у којима не постоје предстојништва градске полиције. У супротном, ова предстојништва имају не само полицијску, већ скоро сву надлежност градова као првостепене општеуправне власти и "врше власт више него сами градски начелници."⁴¹³

⁴¹² Исто

⁴¹³ "Овако како се у пракси спроводи", пише Лазо М. Костић, "тешко да има оправдања читава институција градских општеуправних власти." (*Административно право*, I, стр. 241) Месечни извештај Полиције града Великог Бечкерека - АВ, Ф 126, II-3526, I8.893/1929.

5. МЕСНЕ ПОЛИЦИЈСКЕ ВЛАСТИ

На подручју Дунавске бановине, постојала је управа полиције у Новом Саду, као њеном седишту, а предстојништва градске полиције су установљена у Великој Кикинди, Великом Бечкереку, Вршцу, Крагујевцу, Сенти, Сомбору, Старој Кањижи и Суботици, а накнадно и у Хоргошу.⁴¹⁴ У Белом Манастиру, Банатском Аранђеловцу, Суботици и Великој Кикинди постојали су и полицијски комесаријати, као ниже организационе јединице, за обављање одређених полицијских послова. Управе, предстојништва и комесаријате оснивао је министар унутрашњих послова.

Управник полиције је државна месна полицијска власт, непосредно је одговоран бану, управља свим полицијским пословима и врши надзор над њима, а обавља и друге послове опште управе, уколико су му додељени законом. Против његових одлука, донетих у првостепеном поступку, постоји право жалбе бану. Управа полиције у Новом Саду била је подељена на четири одсека: опште, кривичне полиције, полиције места и пријавног звања. О броју и врсти послова одсека одлучивао је бан, као и о евентуалном образовању реферата и административној организацији управе полиције, устројству пријавница, затвора и економата, полицијско-стражарским станицама.⁴¹⁵

Предстојници градских полиција су, такође, државне месне полицијске власти и у градовима који су вршили општу управну власт првог степена непосредно су подређени бану. У осталим градовима, они су обављали послове као овлашћени органи среског начелника који врши надзор над

⁴¹⁴ Уредба о образовању претстојништва градске полиције у градовима ван седишта бановина од 4. новембра 1929, Београд, 1932.

⁴¹⁵ Распис Краљевске банске управе среским начелницима о устројству државне и општинске полиције - АВ, Ф 126, II-52286/1930.

њиховим радом.⁴¹⁶ Правилником који је донео бан Дунавске бановине, по одобрењу министра унутрашњих послова, предстојништва градске полиције су подељена на три одељка: опште полиције, кривичне полиције и полиције места.⁴¹⁷ У делокруг одељка опште полиције спадали су сви послови државне безбедности и јавног поретка, укључујући сузбијање "противдржавне пропаганде и акције", надзор над политичким и друштвеним животом, информисање државних и самоуправних власти о "моралном и политичком владању, као и о породичном и имовном стању лица", контрола штампе, друштава и зборова, надзор над културним и уметничким друштвима и манифестацијама, полицијска обавештајна служба и општа администрација. Одељак кривичне полиције бавио се личном и имовинском безбедношћу грађана, а надлежности одељка полиције места односиле су се на кршење прописа управног законодавства, безбедност саобраћаја, надзор над јавним локалима и приредбама, прописе о занатству, послове здравствене и ветеринарске полиције.⁴¹⁸ О бројним и разнородним надлежностима предстојништва градских полиција сведоче месечни извештаји које су она достављала Краљевској банској управи Дунавске бановине са подацима у унапред прописаном обрасцу. Осим информација о броју и врсти кривичних дела (укључујући "велеиздају", "шпијунажу", "увреде" краља или чиновника), ти извештаји су садржали детаљну анализу политичког живота у граду, понашања "бивших политичара" који се "не мире са укидањем парламентарног режима владавине", расположења "нашег" и "ненационалног" живља, посебно Мађара и Немаца, али и стања у пољопривреди, индустрији, грађевинарству, здравству и просвети, верском

⁴¹⁶ Уредба о устројству и делокругу предстојништва градске полиције од 8. октобра 1929, Београд, 1932.

⁴¹⁷ Распис Краљевске банске управе Дунавске бановине са објашњењем о устројству и делокругу претстојништва градских полиција - АВ, Ф 126, II-39163/30

⁴¹⁸ Исто

Правилник о унутрашњем уређењу надлештава, о броју одељака, о подели на исте и о систематизацији броја особља код предстојника градских полиција у Дунавској бановини - АВ, Ф 126, II- 8269/1935

животу. Предстојништва су, у градовима, одлучивала чак и о "ценама хлеба, реду и чистоћи у пекарским радњама."⁴¹⁹

Полицијске чиновнике постављала је градска општина, по саслушању предстојника градске полиције и уз пристанак бана.⁴²⁰

О безбедности и јавном реду и миру у Дунавској бановини бринула је и жандармерија, као "орган управних државних органа" и "специјална трупa", односно Дунавски жандармеријски пук, са седиштем у Новом Саду. Била је подређена министру војном, у погледу снабдевања, дисциплине и војне наставе и министру унутрашњих послова, у домену одржавања јавне безбедности. Као и код полиције, надлежности жандармерије су веома широке, од истраге кривичних дела, преко надзирања опозиционих политичара, до интервенција приликом поплава или на подручјима захваћеним заразним болестима.⁴²¹ Због честих жалби и представки грађана на поступање жандармерије, Краљевска банска управа Дунавске бановине издала је наређење по коме је свим подручним органима, а нарочито жандармерији, наложено да према грађанима морају поступати коректно и професионално. Бан је захтевао да старешине енергичније и чешће контролишу рад потчињених и нагласио да са припадницима жандармерије који су у служби показивали немар, грубост и несавесност, треба "рашчистити."⁴²² Постоје примери да су, због жалби грађана на безразложна "батинања", општински редари, полицајци и жандари кажњавани или отпуштани.⁴²³

⁴¹⁹ Месечни извештај Полиције града Великог Бечкерека - АВ, Ф 126, II-3526, I8.893/1929; Наредба Претстојништва градске полиције у Крагујевцу - АВ, Ф 126 II-898/931

⁴²⁰ Предстојништво градске полиције Велике Кикинде градском начелству 22. мај 1930 - АВ, Ф 126, II-6343/1932.

⁴²¹ Извештаји Дунавског жандармеријског пука Краљевској банској управи Дунавске бановине - АВ, Ф 126, II-35936/1935, 18075/1935, 22851/1935, 34386/1935

⁴²² У контакту са грађанима, "подручни службеници нису смели да показују грубост, напраситост и неучтивност, што нарочито важи за жандаре, него да се понашају лепо, деликатно и озбиљно." Распис КБУ свим подручним органима о поступању према грађанима - АВ, Ф126, II-93536/1930.

⁴²³ Извештај командира жандармеријске чете у Великом Бечкереку Краљевској банској управи о смени командира жандармеријске станице у Орловату због злоупотребе положаја

Полицијска контрола јавног и политичког живота била је карактеристична за читаву деценију постојања бановине, а све ригорознија услед заоштравања спољнополитичких прилика и јачања сепаратистичких идеја и покрета у земљи. Под посебном присмотром били су чланови и присталице бивших опозиционих странака или они за које је власт процењивала да су против идеологије југословенства. Кажњавана је свака јавна критика краља, владе, појединих министара, а такви текстови у штампи цензурисани или забрањивани, плењен је пропагандни материјал, а сваки политички скуп, макар и у приватним просторијама, морао је бити пријављен, односно одобрен.⁴²⁴ Грађанска и политичка права су у великој мери била ограничена, а свако, макар и вербално, одступање од идеологије интегралног југословенства законом забрањено. Надзор над јавним, првенствено политичким животом био је свеприсутан и обавезујући за органе власти, али су казне, изречене у првом степену за "политичке прекршаје", по жалбама у другостепеном поступку бивале и поништене.⁴²⁵

- АВ, Ф 126, II-1144/1935; Одлука Градског већа у Белој Цркви, којом је разрешен дужности полицијски капетан због "насилног поступања" - АВ, Ф 126, II-3084/1938.

⁴²⁴ Краљевска банска управа Дунавске бановине потврдила је пресуду среског начелника у Ковачици којом је један трговац осуђен зато што је растурао забрањени летак под насловом "Кула Корупције" "у којем се износе тенденциозне и неистините чињенице против Владе Др. Милана Стојадиновића." Међу сличним одлукама су и оне о потврђивању пресуда за Новосађане који су под сумњом да су комунисти, као и за земљорадника из Бачке Паланке који је кажњен са 500 динара и 40 динара "државне таксе" због ширења националсоцијалистичке пропаганде. За сличне прекршаје биле су, осим новчаних, изрицане и затворске казне - АВ, Ф 126, II- 7416/1939, II-7405/1939, II-2722/1938.

⁴²⁵ Примера ради, Краљевска банска управа поништила је одлуку Претстојништва градске полиције којом је један сомборски лекар кажњен новчаном казном од 300 динара због одржавања политичког састанка у свом стану, без претходне пријаве и одобрења полицијске власти, а Управни суд у Београду поништио је одлуку Краљевске банске управе којом је мештанин Св. Михајла осуђен да плати 300 динара казне зато што је растурао "недозвољене летке Душана Бошковића, народног посланика из Панчева." - АВ, Ф 126, II-11722/1939, II-10872/1939.

5. БАНСКО ВЕЋЕ

На основу Закона о банској управи, Решењем министра унутрашњих послова од 3. јула 1930. године именовани су први бански већници Дунавске бановине. Од укупно 84 члана Банског већа, 47 је представљало срезове, а њих 37 градове и вароши. Социјална структура Банског већа је хетерогена, међу њима има и велепоседника, индустријалаца, адвоката, свештеника, али и занатлија, "ратара и земљоделача", а међу банским већницима има и националних мањина, Мађара, Немаца, Јевреја.⁴²⁶ Сличну социјалну и националну структуру имао је и нови сазив Банског већа у коме су, на предлог среских начелника, 1936. године именована 44 нова већника.⁴²⁷ Састав Банског већа измењен је још два пута, 1937. именовањем дванаест нових већника и 1939. када је замењено девет чланова Банског већа.⁴²⁸

Банска већа су сматрана "провизорним и прелазним установама", до увођења "пуне самоуправе бановина", када је требало да буду изабрана бановинска већа, као непосредно бирани, самоуправни извршни органи.⁴²⁹ С обзиром на претпостављену стручност својих чланова, Банска већа су разматрала питања економског, социјалног и културног развоја и подносила бану представке у циљу унапређења ових области. Састајала су се редовно једанпут годишње, уочи усвајања бановинског буџета, а ова заседања су могла трајати најдуже 15 дана. У расправи о буџету, чланови су као представници срезова и општина, у виду примедби и предлога, износили потребе својих средина, а затим су могли да покрећу и друга питања за која их је Правилник овластио.⁴³⁰ Бан је сазивао редовне, а, по потреби и

⁴²⁶ Решење бр. 35761 о именовању чланова банских већа, Службене новине Краљевине Југославије, бр. 149, 4. јул 1930.

⁴²⁷ Предлози за смену чланова банских већа - АВ, Ф 126, II пов. 2577/1935.

⁴²⁸ Дан, 26. јануар 1937; 15. октобар 1939.

⁴²⁹ Л. М. Костић, *нд*, стр. 230.

⁴³⁰ Бански већници су разматрали питања и подносили представке које су се односиле на: пољопривредна добра, расаднике, огледне и контролне станице, унапређење сточарства и живинарства, одржавање и оснивање бановинских расплодних станица, стручно образовање

одобрењу министра унутрашњих послова, могао је сазвати и ванредне седнице банског већа⁴³¹, о темама које су се тицале закључивања зајмова, отуђења бановинских непокретности и доношења финансијских уредби. Ванредна заседања Банског већа могла су трајати најдуже 5 дана.

На свим заседањима већници су износили појединачна мишљења⁴³², а бан је могао наредити да се гласа о појединим темама и предлозима ("седањем и устајањем"), па је Правилник прописао да је за рад Банског већа неопходно присуство најмање половине његових чланова.⁴³³ Бански већници су, према записницама са седница, усвајали буџет бановине, што је, заправо, значило да су сагласни са предлогом који је бан достављао министру финансија.

Приходи бановина регулисани су Уредбом⁴³⁴, одмах после њиховог оснивања, а бановински буџет се углавном пунио наплатом бановинских дажбина, такси и трошарина коју је контролисало Финансијско одељење

земљорадника путем бановинских пољопривредних школа и повремених стручних течајева; одржавање и унапређење недржавних шума; оснивање нових и одржавање постојећих бановинских болница, домова за децу, старе и сиромашне, бановинских лечилишта и бања као и помагање оштећених од елементарних непогода; на одржавање постојећих и градњу нових путева и железница, одржавање и подизање школских зграда и регулацију река и бујица; помагање стручног усавршавања занатског, трговачког и домаћинског подмлатка; потпомагање Соколског покрета и просветно-културних и хуманих друштава, "као и о свим пословима који би се у овом погледу односили на њихов крај."

Правилник о организацији и раду Банских већа, Београд, 1933.

⁴³¹ Прво ванредно заседање Банско веће Дунавске бановине одржало је 22. јула 1933. године, када је усвојило Уредбу о саставу кандидатских листа, саставу и раду бирачких одбора и поступцима код гласања за избор општинских одбора у Дунавској бановини.

Записници са седница Банског већа 1933 - 1934. године – АВ, Ф 126, Кабинет бана, књига 3

⁴³² На седници Банског већа о предлогу буџета за 1931/32. годину, прота Стеван Михалчић, као најстарији већник, у име целог Банског већа изнео је три захтева: да се предложени буџет редукује за 20% тако што ће се снизити предвиђени расходи и то у првом реду лични издаци; да се све општине упуте на редукацију својих буџета; да се трошарина на алкохол снизи за 50%. Овакве предлоге образложио је захтевима становништва, нарочито земљорадника.

Записници са седница Банског већа 1931. године - АВ, Ф 126, Кабинет бана, књига 1

⁴³³ *Правилник о организацији и раду Банских већа*

⁴³⁴ Приходи од бановинских имања, установа, предузећа, завода, прирез на државни порез који не може прећи 10% без одобрења министра финансија, самосталне бановинске дажбине, уступљени државни извори прихода. У ванредне приходе спадају примања од продатих бановинских имања, суме од закључених зајмова, помоћ, додаци и субвенције, наплаћена потраживања из ранијих година, поклони и завештања.

Уредба о утврђењу имовине, начину управе и буџетирању бановина и о ликвидацији имовинских односа досадањих обласних и среских самоуправа, од 23. октобра 1929, Београд, 1933.

Краљевске банске управе. Таксама је било обухваћено сечење шума, коришћење ловишта, риболов, поседовање оружја, све врсте забава, биоскопске представе, држање паса у градовима, пренос некретнина, регистровање моторних возила и аутобуске карте. Трошарина на алкохолна пића плаћала се у објектима где се алкохол точио и општински органи били су дужни да их обилазе два пута месечно, а наплаћиване су и на продају вештачких безалкохолних пића и минералних вода. У бановински буџет улазила су и средства прикупљена откупом радне обавезе коју је прописала локална самоуправа. За оне који нису плаћали бановинске дажбине Правилником су биле предвиђене новчане и затворске казне.⁴³⁵

Записници са седница Банског већа указују да су буџети Дунавске бановине били условљени економском кризом па је финансијска и привредна ситуација у земљи налагала да се државни расходи сведу на минимум, а нарочито издаци за администрацију, материјалне расходе и набавке.⁴³⁶

Први буџет Дунавске бановине, одобрен решењем министра финансија 15. марта 1930. године, највише средстава наменио је Техничком, Финансијском, Пољопривредном и Просветном одељењу. Са изузетком просвете коју је заменила социјална политика и народно здравље, највише средстава за ове намене издвајано је из буџета Дунавске бановине и наредних девет година. По висини издвајања предњачило је Техничко одељење које је било надлежно за инфраструктурне радове, а приоритет је имала саобраћајна мрежа, електрификација и хидротехничка постројења.⁴³⁷ Највише новца из буџета годинама је издвајано за изградњу и поправку

⁴³⁵ *Правилник о општем поступку за наплату бановинских даџбина*, Службени лист Дунавске бановине, бр. 3, 5. април 1931.

⁴³⁶ Расходи који су морали бити предвиђени бановинским буџетом обухватили су све издатке који су по законима падали на терет бановине, личне издатке за административно особље, материјалне издатке установа, отплате бановинских дугова и интереса, непредвиђене потребе.

Упутство за израду буџета, допис Министарства финансија Краљевине Југославије од 2. децембра 1929. године - АВ, Ф126, II-8109/1930

⁴³⁷ АВ, Ф 126 I, Кабинет бана, Записници са седница банског већа 1931. године, књига 1

бановинских путева, али су се и 1936. и 1937. године већници жалили на стање путне мреже у свом крају⁴³⁸ па је, на предлог Техничког одељења, Дунавска бановина 1940. подигла инвестициони зајам код Хипотекарне банке. Средства у износу од 250 милиона динара требало је да буду утрошена на градњу преко 2.000 километара путева⁴³⁹

У условима светске економске кризе која је најтеже погодила пољопривреду, као доминантну привредну грану, Банска управа је чинила велике напоре да очува и унапреди производњу и организује и образује сељаштво, као најбројнију групацију становништва.⁴⁴⁰ Расходи Пољопривредног одељења односили су се на статистичке послове, организовање метеоролошке службе у бановини, помоћ пољопривредним школама, одржавање стручних течајева, набавку различитих серума и цевива за стоку, дотације пољопривредним школама и расадницима⁴⁴¹ Средства из буџета коришћена су и за набавку бољих сорти семена, нове пољопривредне механизације, као и одређеног броја приплодних грла. Финансијска помоћ је била намењена и задругарству које је у бановини било нарочито развијено, о чему сведочи податак да је 1937. било регистровано 2.079 пољопривредних задруга.⁴⁴²

Стање у области здравствене заштите у Дунавској бановини било је много боље него у већини осталих услед повољнијих економских и социјалних околности, а здравствена и социјална заштита била је један од приоритета у планирању буџета и честа тема на седницама Банског већа. Начелници ресорног одељења и већници указивали су на чињеницу да,

⁴³⁸ Дан, 22. март 1936; 23. фебруар 1937.

⁴³⁹ Дан, 27. фебруар 1940.

⁴⁴⁰ О значају пољопривреде у животу Дунавске бановине говори и чињеница да је, у изради буџета Пољопривредног одељења, 1940/1941, поред бана, учествовао и министар пољопривреде Бранко Чубриловић.

Дан, 16. март 1941.

⁴⁴¹ Буџет Дунавске бановине за 1930/1931. годину, Нови Сад, 1930.

⁴⁴² На изложбама које су одржане 1937. широм бановине Пољопривредно одељење откупило је 4.052 грла стоке, чиме су овакве манифестације "оправдале своје постојање".

Дан, 24. фебруар 1937.

упркос постојању шест антитуберкулозних диспанзера, у бановини годишње од ове болести умире око 7.000 људи.⁴⁴³ Према подацима из 1938. године, стопа морталитета у Дунавској бановини је иначе била врло висока, а наталитет смањен због тешке економске кризе, ређега склапања бракова и свесног ограничавања рађања.⁴⁴⁴ Средином тридесетих година, Банско веће издвојило је знатна средства за изградњу или проширење болничких капацитета у Крагујевцу, Великој Кикинди, Петровграду, Пожаревцу и Смедереву. Упоредо са организовањем медицинских установа, планирано је стварање система здравствених задруга, намењених едукацији сељачког становништва, а већници су подносили и представке које су се тичале сузбијања заразних болести, контроле животних намирница, здравствене заштите школске деце и одојчади, асанације села и добровољачких колонија.⁴⁴⁵

На седницама Банског већа већници су се, иначе, претежно бавили економским и финансијским питањима, нарочито висином и наплатом пореза. Интересантно је да су, током више година, већници указивали на чињеницу да је бановински прирез у Дунавској бановини, који је просечно износио око 15%, значајно мањи него у осталим, где се кретао између 25 и 40%.⁴⁴⁶ Честе теме биле су стање у просвети и здравству, материјални положај и ефикасност бановинске администрације, али и потреба да се нормативно заокружи уставом предвиђена самоуправна функција бановина.⁴⁴⁷ Бројни проблеми које су, из својих средина, преносили већници, проистицали су, делом, из неуједначености законодавства јер су, примера ради, све до 1934. постојали различити прописи о општинским

⁴⁴³ Дан, 11. март, 1936.

⁴⁴⁴ Дан, 24. фебруар 1938.

⁴⁴⁵ Дан, 22. фебруар 1938.

⁴⁴⁶ Годишњи бановински прирез, који је утврђивала банска управа, 1936. је смањен на 10%, а 1940. повећан на 30%, што је оправдано "пореском снагом обвезника". У буџету за 1940. годину наплаћено је 98% планираних прихода. Записници са седнице Банског већа 1932. године - АВ, Ф 126, Кабинет бана, књига 2; Дан, 18. март 1941.

⁴⁴⁷ Записници са седнице Банског већа 1933-1934. године - АВ, Ф 126, I, Кабинет бана, књига 3; Дан, 24. фебруар 1937.

службеницима на подручју Војводине, Шумадије и Срема. Те године, већници су, акламацијом, усвојили одлуку да се отпочне са градњом банске палате, мада су чланови Банског већа из Шумадије били мишљења да, због економске кризе, тај пројекат треба одложити.⁴⁴⁸ Чланови већа из градова који су, у прошлости, по својој величини или политичком и управном статусу, предњачили над Новим Садом, попут Сомбора и Суботице, више пута су на седницама изражавали незадовољство, не без основа уверени да седиште бановине доживљава процват, науштрб осталих градова. Примера ради, током тридесетих година, више од 60% приземних, 87% једноспратних и 95% вишеспратних зграда на подручју целе Дунавске бановине, изграђено је у Новом Саду.⁴⁴⁹

Припадници мађарске и немачке националне мањине међу већницима по правилу су тражили побољшање социјалних и културних права за своје сународнике.⁴⁵⁰

Последње, једанаесто редовно заседање Банског већа започело је 17. марта 1941. године, а само неколико дана пошто је Министарство финансија одобрило буџет Дунавске бановине почео је рат.

⁴⁴⁸ Одлука о изградњи Банске палате донета је 1930, а сама градња почела је у августу 1936, да би се бановинска администрација уселила у нову зграду у септембру 1939. У градњу овог здања уложено је више од 58 милиона динара. Изградња Банске палате изазвала је полемику у јавности, па је чак формирана и анкетна комисија са задатком да испита наводе о наводно прекомерним трошковима.

Финансирање изградње банске палате 1935-1940 - АВ, Ф 126, V, кутија 237.

⁴⁴⁹ С. Станић, *Привреда Војводине, приказ њене структуре и њеног привредног развоја*, Нови Сад, 1939, стр. 16-17.

⁴⁵⁰ Записник са Редовне седнице Банског већа 21 -25. фебруара 1938 - АВ, Ф 126, II-9896/1938; Дан, 24. фебруар, 1937.

7. ПРИВРЕДНЕ, ДЕМОГРАФСKE И КУЛТУРНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ ДУНАВСКЕ БАНОВИНЕ

Дунавска бановина простирала се на површини од 30.158 км² и обухватала је приближно 12% укупне територије, а у њој је живело око 16% становништва Краљевине Југославије, односно 2.387.295 становника, према попису из 1931. године. Била је трећа по величини територије (иза Савске и Вардарске), а, после Савске, друга по броју становника и најгушће насељена бановина, јер је на један квадратни километар, према подацима из 1936. долазило 90 становника.⁴⁵¹ Заузимала је североисточни део државе, Банат, Бачку и Барању⁴⁵², источни Срем и целу Шумадију, Пожаревачку Мораву и Стиг, односно од бивших области Бачку, Београдску и Подунавску у целости, као и делове Шумадијске, Сремске и Пожаревачке. На северу се граничила са Мађарском, на североистоку са Румунијом, на југоистоку са Моравском бановином, а на југозападу са Дринском и Савском бановином.⁴⁵³

У административном погледу Бановина је била подељена на 15 градова, 48 срезова и 771 општину. Средишта срезова Дунавске бановине налазила су се у Алибунару (алибунарски), Апатину (апатински),

⁴⁵¹ Дефинитивни резултати пописа становништва од 31. марта 1931. Републички завод за статистику, www.stat.gov.rs; В. Манакин, *Бановина Дунавска-општи преглед*, Загреб, 1931, стр. 1; *Привредна структура Дунавске бановине* - АВ, Ф 126, VIII, АЈ 5496.

⁴⁵² Манакин за ово подручје користи синтагму "бивша Војводина", као и многи његови савременици (Федор Никић, Дака Поповић, итд). Та дефиниција је проистицала из уверења да је "Војводина одиграла своју националну улогу и да може часно да сиђе са историјске позорнице." Ова становишта наилазила су на жестоке реакције интелектуалаца и политичара који су заговарали посебан положај Војводине у држави.
Исто, стр. 1.

⁴⁵³ "Дунавска бановина са југозападне стране ограничена је означеним границама Дринске и Савске бановине, а са северне и североисточне стране државном границом према Мађарској и Румунији до места где ова последња избија на реку Дунав. Иде Дунавом до источне границе среза Рамског, скреће на југ источном и јужном границом среза Рамског а затим југоисточном границом среза Пожаревачког. Продужује источном границом срезова: Моравског, Лепеничког, Крагујевачког и Гружанског до Дуленског Црног Врха (к. 919) на Гледићким планинама, одакле преко Кречана (к. 760) и Брзака (к. 822) избија на границу Дринске бановине на планини Котленик код Црног Врха (к. 768), обухватајући општине Закута и Губеревац среза Гружанског и село Бајчетину среза Жичког, а остављајући Моравској бановини општину Кушиљево." (*Закон о називу и подели Краљевине на управна подручја са изменама и допунама од 28. августа 1931. и 24. октобра 1931. године*, члан 3)

Аранђеловцу (орашачки), Бачкој Паланци (бачкопаланачки), Бачкој Тополи (бачкотополски), Батини (батински), Белој Цркви (белоцрквански), Београду (Врачарски), Великој Кикинди (великокикиндски), Великом Бечкереку (великобечкеречки), Великом Орашју (орашки), Великом Градишту (рамски), Вршцу (вршачки), Горњем Милановцу (таковски), Гроцки (гروحански), Дарди (дарђански), Жабарима (моравски), Жабљу (жабаљски), Земуну (земунски), Илоку (илочки), Иригу (иришки), Јаши Томићу (јашатомићки), Ковачици (ковачички), Ковину (ковински), Крагујевцу (гружански и крагујевачки срез), Кули (кулски), Лазаревцу (колубарски), Младеновцу (младеновачки), Новом Бечеју (новобечејски), Новој Кањижи (новокањишки), Новом Саду (новосадски), Оџацима (оџачки), Панчеву (панчевачки), Пожаревцу (пожаревачки), Рачи (лепенички), Руднику (качерски), Руми (румски), Сенти (сенћански), Смедереву (подунавски), Смедеревској Паланци (јасенички), Сомбору (сомборски), Сопоту (космајски), Сремској Митровици (сремскомитровачки), Старој Пазови (старопазовачки), Старом Бечеју (старобечејски), Тополи (опленачки), Тителу (тителски), Умки (посавски) и Шиду (шидски).⁴⁵⁴

Статус самоуправног града имали су Нови Сад, Бела Црква, Велика Кикинда, Велики Бечкерек, Вршац, Сента, Сомбор, Сремски Карловци, Стара Кањижа и Суботица.⁴⁵⁵

Одступања од првобитног територијалног обима наступила су услед измена и допуна Закона о називу и подели Краљевине на управна подручја, од 28. августа и 24. октобра 1931. године. Тада су Дунавској бановини додата два сремска среза (сремскомитровачки и шидски), као и град Сремска Митровица, који су изузети из Дринске бановине. Гружанском срезу у Дунавској бановини додато је насеље Бајчетина, а истовремено је из њеног Моравског среза изузета кушиљевачка општина која је припојена Ресавском

⁴⁵⁴ До усвајања Закона о градским општинама, 1934, статус града имали су Суботица, Нови Сад, Велики Бечкерек, Сомбор, Крагујевац, Сента, Велика Кикинда, Вршац, Стара Кањижа, Пожаревац, Смедерево, Бела Црква, Сремски Карловци, Горњи Милановац и Рума. В. Манакин, *нд*, стр. 26-56.

⁴⁵⁵ *Исто*, стр. 21-25.

срезу у Моравској бановини. Споразумом Цветковић-Мачек, 1939. године, од Дунавске бановине одузети су срезови Шид и Илок и прикључени Бановини Хрватској.⁴⁵⁶

Осим наведених измена, долазило је и до реорганизације унутар саме Дунавске бановине. Првом изменом, 1934. године, основан је срез суботички који се територијално поклапао са подручјем града Суботице, а три године касније, образован је срез Сремски Карловци који је обухватио осам општина, издвојених из срезова Стара Пазова, Ириг и Рума.

Седиште Дунавске бановине постао је Нови Сад, мада није био највећи по броју становника, нити је имао традицију административног центра.⁴⁵⁷ Међутим, овај град је, још у Угарској, постао центар модерног српског националног, политичког и културног живота, посебно после пресељења Матице српске, 1864. године, а значај Новог Сада у очима јавности порастао је нарочито после одржавања Велике народне скупштине и одлука пресудних за присаједињење Баната, Бачке и Барање Краљевини Србији. Интензиван економски, демографски и урбанистички напредак доживео је, међутим, тек када је постао административно-управно, привредно и културно средиште Дунавске бановине, што је било мотивисано потребом да се створи јако национално и државно упориште на етнички мешовитом северу земље. Полазећи од претпоставке да градови са утврђеним националним карактером својим друштвеним и културним развојем врло брзо постају најделотворнија средства природне асимилације националних мањина, започета је модерна урбанизација града који се, за свега једну

⁴⁵⁶ *Закон о називу и подели Краљевине на управна подручја*, члан 3; Споразум Цветковић-Мачек, Грађа по питању Српско-хрватског споразума - Рукописно одељење Матице српске, М-9931

⁴⁵⁷ Почетком тридесетих година, Суботица је, са приближно 100.000 становника, била највећи град у Дунавској бановини.

деценију, увећао за 20.000 становника, претежно оних који су говорили "српскохрватским" језиком.⁴⁵⁸

Према подацима из 1930. године, у Дунавској бановини је било 1.125 насеља која су бројала 494.000 домаћинстава.⁴⁵⁹ Реч је о претежно сеоском становништву, будући да је њих 80% живело "у селима и засеоцима".⁴⁶⁰ У војвођанском делу бановине тај проценат је био 72%, а на једно село долазило је 3.000 становника, што је било девет пута више од просечног броја становника у селима на територији Краљевине Југославије. Око 75% становништва бавило се земљорадњом, што је разумљиво с обзиром на чињеницу да је у овој бановини било највише обрадиве, а и обрађиване земље у односу на друге крајеве. Од заната је живело око 200.000 људи, а од трговине и индустрије око 120.000.⁴⁶¹

Дунавска бановина је сврставана у најразвијеније крајеве Југославије иако се њена индустрија, током прве половине двадесетих година, развијала нешто споријим темпом него у Дравској и Савској бановини и Управи града Београда. Међутим, у другој половини двадесетих, а нарочито после увођења бановинског система, овде је грађено више фабрика него у Дравској и Савској бановини, тако да је, крајем тридесетих, у Дунавској бановини било 25,71% од укупног броја фабрика у Краљевини Југославији што ју је чинило индустријски најразвијенијим подручјем у земљи.⁴⁶²

Према Извештају начелника Одељења за трговину, обрт (занатство) и индустрију Краљевске банске управе, од 4. марта 1930, у Дунавској бановини

⁴⁵⁸ Нови Сад је, 1921. године имао 44.237, а 1931. 63.966 становника. Интересантно је, међутим, да се, између два пописа, увећао и број мађарског и немачког становништва у Новом Саду, тако да је и једних и других било више него према попису из 1910. године.

Дефинитивни резултати пописа становништва од 31. јануара 1921 и 31. марта 1931. Републички завод за статистику, www.stat.gov.rs

Историјски архив Новог Сада, Фонд 150, Градско поглаварство Нови Сад, 9327-1919.

⁴⁵⁹ В. Манакин, *нд*, стр. 1.

⁴⁶⁰ С. Станић, *нд*, стр. 114.

⁴⁶¹ *Исто*, стр. 118.

⁴⁶² Од укупног броја фабрика у Савској бановини се налазило 23,76%, а у Дравској бановини 20,49%.

С. М. Куколеча, *нд*, стр. 65.

била су регистрована укупно 1.053 индустријска предузећа.⁴⁶³ Највише их је било у Бачкој и Барањи (око 54%), затим у Банату (око 27%), у прекодунавским деловима око 17,5%, а најмање у Срему (1,5%). Исти однос важио је и за 20.023 трговачка предузећа и 34.802 занатске радње.⁴⁶⁴ Осам година касније, у Дунавској бановини било је 1.549 индустријских постројења, 33. 236 трговачких предузећа и 37.997 занатских радњи, 86 трговачких и 112 занатских удружења, 54 аутобуска предузећа и 177 стручних школа из ресора Министарства трговине.⁴⁶⁵ Крајем 1938, Дунавска бановина предњачила је по развијености прехрамбене индустрије, са 45,7% укупне производње, кључна грана била је млинарска индустрија, а спадала је у три најразвијеније бановине и по броју занатских радњи и електричних централа.⁴⁶⁶

На територији Дунавске бановине деловале су три велике трговачко-индустријске и занатске коморе чија су седишта била у Новом Саду (Бачка и Срем), Великом Бечкереку (Банат) и Београду (области бановине јужно од Дунава) и две продуктне берзе, у Новом Саду и Сомбору. Коморе су биле дужне да подносе Банској управи извештај о свом раду, а бан је имао право да сазива ванредне седнице Коморског већа.⁴⁶⁷

По степену развоја железничке мреже, Банат, Бачка и Барања су, 1929, били први у земљи, а у Дунавској бановини, уз Савску и Дравску, била је најразвијенија и путна мрежа. Због тога су улагања у саобраћајну инфраструктуру којом би Војводина била функционалније повезана са централним деловима југословенске државе била мања него у крајевима где је она била неразвијенија или разорена у рату.⁴⁶⁸ Стање путне мреже се

⁴⁶³ В. Манакин у *Општем прегледу Дунавске бановине*, 1931. наводи податак о 1.132 индустријска предузећа. Загреб, 1931, стр. 7-8.

⁴⁶⁴ АВ, Ф 126, II-29.628/1930.

⁴⁶⁵ *Привредна структура Дунавске бановине* - АВ, Ф 126, VIII, АЈ 5496.

⁴⁶⁶ АВ, Ф 126, VIII-21217/1938.

⁴⁶⁷ *Привредна структура Дунавске бановине* - АВ, Ф 126, VIII, АЈ 5496.

⁴⁶⁸ Крајем 30-тих, од 11.000 км железничке мреже, у Дунавској бановини налазило се око 2.500 км, а кроз њу је пролазила и једна четвртина укупне дужине сувоземних путева (око 6.000 км).

почело поправљати отварањем бановинског каменолома у Раковцу, који је обезбеђивао сировину за њену градњу и одржавање.⁴⁶⁹ Судаћи према подацима о буџету Краљевске банске управе, у читавом периоду бановине највише се издвајало управо за послове у надлежности Техничког одељења које је, између осталог, било надлежно за градњу путева, мостова, јавних објеката, итд. У овом периоду је, између осталог, изграђен значајан путни правац, аутопут Суботица–Нови Сад–Београд, велики друмски мост на Дунаву, два друмско-железничка моста на Сави и Тиси, а 1930. уведен је аутобуски саобраћај.⁴⁷⁰

Највећим делом Дунавске бановине су се пружали токови река Дунава и Тисе на којима се одвијао жив речни саобраћај јер је богатство водених путева омогућавало лак и јефтин превоз робе и путника. Главне капетаније и пристаништа налазили су се у Бездану, Новом Саду, Београду и Смедереву на току Дунава, а у Сенти и Тителу на реци Тиси.⁴⁷¹

Привредна структура Дунавске бановине - АВ, Ф 126, VIII, АЈ 5496

Т. Аврамовић пише да је "учешће Војводине у укупним, иначе недовољним инвестицијама у железнице" 1919-1929, било "недовољно", али, "с обзиром на степен постојеће изграђености тог саобраћаја и ситуацију на другим подручјима донекле задовољавајуће." (*Привреда Војводине 1928-1929/1930 године с обзиром на стање пре Првог светског рата*, стр. 348-349)

⁴⁶⁹ На Другој редовној седници бановинског већа, 11. децембра 1931. године, начелник Техничког одељења банске управе инж. Ђорђе Гаспарини истакао је да је један од највећих проблема са којим се сусреће његово одељење лоше стање путне мреже. Он је оценио да "у бановини постоји путна мрежа од око 3668 км, од чега је 1752 км у добром и подношљивом стању, док је 1916 км у рђавом стању. Макадамски коловози нису у стању да истрпе ниво саобраћаја који се преко њих одвија. Годишње потребе бановине у камену износе 500.000m³ камена, чији транспорт подиже његову цену. Отварање каменолома на Фрушкој гори код села Раковац, делимично би ублажио проблем јер би његов капацитет износио 200.000 m³ камена, чиме би се преполовила потражња." - АВ, Ф 126, I књига 1, Записници са седница банског већа 1931. године

⁴⁷⁰ Током 1931. године, у Дунавској бановини изграђена су 23 нова моста, 9 водовода, 69 основних школа, 19 зграда у државној и бановинској својини, поправљено 523 км путева, итд.

Исто; Аутобуски саобраћај у Дунавској бановини - АВ Ф 126, VIII-4258/1937

⁴⁷¹ Према подацима новосадске Коморе из 1937. године на њеном подручју је остварен промет робе од 612.950 тона на Дунаву, 248.957 тона на Тиси, 165.856. тона на каналу Краља Петра I и 12.668 тона на каналу Краља Александра I.

Уредбом о уређењу и грађењу пристаништа на рекама и каналима основан је фонд који се пунио таксама на речни и путнички саобраћај. Захваљујући овим средствима, били су започети озбиљни радови на пристаништима у Бачкој Паланци и Илоку на Дунаву, односно Тителу на Тиси.

С. Станић, *нд*, стр. 44-45.

Крајем 1930. године, Дунавска бановина је имала 157 банака, 120 штедно-кредитних задруга и 5 самоуправних обласних штедионица, односно 25% свих финансијских институција у земљи, изузимајући банке са седиштем у Београду.⁴⁷² Две године касније основана је Штедионица Дунавске бановине, како би својим деловањем унапредила привредни живот у бановини, посебно пољопривреду. Остварену добит је, указом, распоређивао бан који је постављао и чланове управног одбора.

Увођење шестојануарске диктатуре се временски поклопило са великом економском кризом чије су се последице у великој мери осетиле у Краљевини Југославији, посебно у пољопривредним подручјима какво је била Дунавска бановина. Велики пад цена пољопривредних производа осиромашео је пољопривредно становништво, све бројније услед уситњавања земљишног поседа и довео до њихове презадужености, а према неким проценама, сиромашење и незапосленост пољопривредника проузроковани су и увођењем механизације. Осим ових разлога, неки савременици су узроке тешког положаја сељака видели и у неповољном односу домаћег и страног капитала, уложеног у привреду Војводине.⁴⁷³ Осиромашени сељаци продавали су земљу и тражили посао у градовима где

⁴⁷² Штедни улози у војвођанском делу бановине, 1930. године, износили су око 1.500 милиона динара, док је та сума у шумадијским заводима износила мање од 50 милиона динара. У свом извештају банској управи од 5. маја 1930. године начелник Пожаревачког среза описује стање у граду након пропасти тамошње Окружне банке. Тада је пропало више милиона динарских улога, што је изазвало неповерење код народа који је почео да своју уштеђевину закопава у земљу. - АВ, Ф 126, II-21144/1930.

⁴⁷³ "Трговина и индустрија данас је релативно још мање у српским рукама него што је била пре рата", пише Милан Петровић, 1927, због тога што су стране фирме из Аустрије, Мађарске и Румуније основале на територији Војводине "самосталне фирме, филијале или експозитуре. На тај се начин нарочито индустрија у појединим градовима Војводине развила, али она је сва у страним рукама." Српски трговци нису "уживали кредитне погодности као њихове колеге других народности", па под "великим пореским теретом" нису "без велике штете могли издржати потресе деконојктуре." "Док су с једне стране, страни новчани заводи, захваљујући својим интимним везама са иноземним капиталом, стално и сигурно напредовали," пропала су три српска новчана завода и низ мањих. "Српски ратар" је престао да купује земљу, потрошио је своју готовину и "опет се почео задуживати." (*За национални карактер Војводине*, *Летопис Матице српске*, књ. 314, св. 2/1927)

је, такође, незапосленост расла јер се криза одразила на све привредне гране.⁴⁷⁴

Једно од најважнијих економских, али и политичких и националних питања, на подручју бановине, била је аграрна реформа, а упоредо са њом и колонизација, пре свега добровољаца и војника из Првог светског рата, оптаната и избеглица. Њиховим насељавањем у непосредном суседству немачког и мађарског живља, поготово у граничном појасу, власти су намеравале да успоставе националну равнотежу у етнички мешовитом, а политички осетљивом подручју. Током колонизације, у Војводини је било основано 130 нових насеља, у Бачкој 64, у Банату 42 и у Срему 24.⁴⁷⁵

С обзиром на разорне последице економске кризе на аграрна подручја, али и недостатак адекватне државне стратегије у пољопривреди, ове мере нису дале очекиване резултате.⁴⁷⁶ Ситни земљорадници и колонисти били су приморани да продају земљу управо онима од којих је она аграрном реформом одузета, па су припадници немачке мањине интензивно откупљивали земљу од осиромашених, претежно српских сељака и то новцем немачке владе.⁴⁷⁷ У покушају да то спречи, влада Милана Стојадиновића је, 1938. и 1939, донела две уредбе којима је ограничила

⁴⁷⁴ Сељаци су, услед презадужености, губили или продавали земљу која је тако прелазила у руке трговаца и банака, односно крупних земљопоседника. Суочавајући се са проблемом задужености сељака држава је 1925. године основала Привилеговану аграрну банку, али је она највећи део средстава пласирала на кредите које су подигли крупни велепоседници, што је још више појачало општу привредну кризу. Н. Гаћеша, *Привреда Војводине између два светска рата*, Зборник Матице српске за историју, 22/1980.

⁴⁷⁵ Н. Гаћеша, *Општа обележја аграрне реформе и колонизације у Војводини између два светска рата*, Југословенски историјски часопис, 3-4/1973, стр. 171-180.

⁴⁷⁶ Т. Аврамовић пише да је, до краја 1929, у Војводини подељено "свега 35% земље стављене под удар аграрне реформе", а да су остало земљиште задржали "крупни поседници" у виду "ужег или ширег максимума и супермаксимума, чиме је уствари изигран програм аграрне реформе." (*Привреда Војводине 1928-1929/1930 године с обзиром на стање пре Првог светског рата*, стр. 342)

⁴⁷⁷ У допису, упућеном 1938. године, генералном управнику Штедионице Дунавске бановине, бан му преноси "поуздану информацију" да је немачка влада ставила на располагање 300 милиона динара "Немачком путничком уреду" у Београду, за куповину земље, "највише у Банату, Бачкој, Барањи и Словенији." У извештају који је Штедионица доставила Краљевској банској управи, као одговор на поменути допис, наводи се да "смо од ослобођења изгубили преко 30.000 јутара земље." АВ, Ф 126, Кабинет бана, кутија 11, пов. 170/1938; АВ, Ф 126, КБ, кутија 11, пов. 203/1938.

продају непокретне имовине, на подручју апелационих судова у Новом Саду и Загребу, а право својине на непокретностима, у граничном појасу од 50 километара, условила дозволом војних власти. Обе уредбе су, међутим, у септембру 1940. укинуте, али се, у новосадској јавности, навелико говорило о "националној опасности",⁴⁷⁸ а у Краљевској банској управи Дунавске бановине разматрала могућност нове планске колонизације Бачке и Баната.⁴⁷⁹

Краљевина СХС је, осим територија Аустроугарске монархије, наследила и њено вишенационално становништво, односно демографску структуру која је, посебно на простору Дунавске бановине, била последица историјских, етничких и политичких процеса који су се одиграли до 1918. године, пре свега великих колонизационих подухвата аустријске и угарске власти у 18. и 19. веку. Бројно присуство мађарске и немачке мањине, "бивших господара са севера,"⁴⁸⁰ постало је прворазредно политичко питање, потенцирано тиме што је управо матична држава најбројније националне мањине, у читавом међуратном периоду, водила ревизионистичку политику и показивала отворене аспирације према територији коју је сматрала својим "јужним крајем."⁴⁸¹

Зато је, у утврђивању граница Дунавске бановине, можда најпотпуније изражено настојање да се новом административно-територијалном поделом осигура српска, односно јужнословенска већина у новим управним јединицама. Према попису из 1931. године, у Бановини је

⁴⁷⁸ У једном од текстова у *Гласу* Матице српске, посвећених овом проблему и потреби "бројног снажења националног живља" у Војводини, Никола Милутиновић се запитао: "Ако у Шумадији, Црној Гори, Херцеговини, Далмацији, Босни, Србин и Хрват продаје своју њиву, воћњак, виноград, кућу, да ли их купују тамошњи Немци и Мађари?" (*Питање благостања Војводине*, Глас МС, бр. 93, децембар 1938)

⁴⁷⁹ Извештај са предлогом нове колонизације поднео је бану Игњат Павлас, председавајући Велике народне скупштине 1918, бански већник и члан другостепене комисије за спровођење Уредбе о ограничењу отуђивања непокретне имовине. - АВ, Ф 126, Кабинет бана, кутија 11, Пов. 5/1939.

⁴⁸⁰ Д. Поповић, *Војводина после уједињења* - РО МС, М 7528, стр. 3.

⁴⁸¹ Већ 1921. године, у мађарском Министарству унутрашњих послова постојала су "званична одељења за иреденту (Felvidek, Erdely, Vascska)". Реч је о мађарским називима за територије које су Версајским уговором припале Чехословачкој, Румунији и Краљевини СХС. В. Винавер, *Југославија и Мађарска, 1918-1933*, Београд, 1971. стр. 165.

живело укупно 2.387.295 становника од тога, у Војводини 1.739.735.⁴⁸² Док је, јужно од Дунава, становништво углавном било национално хомогено, у Банату, Бачкој, Барањи и Срему било је изразито разнолико по националној и верској структури. Приближно 57% становника Дунавске бановине наводило је као матерњи језик српско-хрватски, 18, 29% мађарски, 16,33% немачки, 3, 78% румунски, 2, 89% чешки и словачки, 0,79% руски и русински, 0, 38% словеначки и 0, 64 % остале језике. Према вероисповести, било је 54, 94% православних, 35, 38% католика, 7, 94% евангелика, 0, 92% Јевреја, 0, 64% гркокатолика, 0, 1% муслимана и 0, 08% осталих вероисповести.⁴⁸³

Од близу 468.000 Мађара који су, после Првог светског рата, остали на подручју Краљевине СХС⁴⁸⁴, на подручју Дунавске бановине живело је више од 378.000 и то северно од Саве и Дунава, у Бачкој и Банату. У 22 општине чинили су апсолутну већину, а у сенћанском срезу и градовима Сенти и Старој Кањижи, више од 70% становништва.

Положај мађарске националне мањине у Војводини директно је зависио од политичких прилика у земљи, али, бар у подједнакој мери и од међудржавних односа Југославије и Мађарске. Будући да су ти односи били опредељени степеном у коме је Будимпешта испољавала своје ревизионистичке тежње, с једне стране и настојањем обе државе да обезбеде што повољније позиције на прелазу између две епохе с друге, све противречности тих процеса одражавале су се и на живот војвођанских Мађара. Према попису из 1931. године, они су, заједно са Немцима чинили готово половину становништва Баната, Бачке и Барање, па је ова тесна

⁴⁸² Дефинитивни резултати пописа становништва од 31. марта 1931, Републички завод за статистику, www.stat.gov.rs

⁴⁸³ В. Манакин, *нд*, стр. 1.

⁴⁸⁴ Према попису из 1921. године, 467.658 становника изјаснило се за мађарски језик као матерњи. На следећем попису, 1931, тај број је износио 468.185. Дефинитивни резултати пописа становништва од 31. јануара 1921 и 31. марта 1931. Републички завод за статистику, www.stat.gov.rs

већина словенског живља била стални узрок забринутости власти⁴⁸⁵ која је процењивала да се некада владајућа нација тешко мири са својим новим положајем и зато споро и невољно уклапа у политичке и економске оквире нове државе.⁴⁸⁶

Припадници мађарске националне мањине, као потенцијални оптанци, ни после потписивања Тријанонског мировног уговора нису изједначени у политичким и грађанским правима са осталим етничким групама, па им је ускраћено и учешће на изборима 1920. године. Осим тога, Мађари и Немци били су искључени из аграрне реформе, што је додатно отежало њихов економски положај, с обзиром на то да се око 70% мађарског живља у Војводини бавило пољопривредом. Обема нацијама ограничавана је могућност рада у државној служби, одредбама о датуму настањивања и познавању службеног језика, што је омогућило властима да постепено смањују њихов број у општинској и судској администрацији, користећи као додатни аргумент нелојалност новој држави. Том подозрењу ишло је наруку и очигледно нерасположење мађарског живља према Краљевини СХС: крајем 1920. године, 90% мађарског особља државне железнице одбило је да положи заклетву, а у Сенти, на пример, 75-80% војних обвезника Мађара изјаснило се, 1921. године, против служења војске нове државе. Неспремност да се помире са новом политичком ситуацијом била је истовремено праћена декларативним ограђивањем од иредентизма и јавним апелима мађарској влади да не очекује од њих "подземну делатност против своје нове домовине."⁴⁸⁷

⁴⁸⁵ На припаднике националних мањина, за разлику од *Југословена*, није се односила обавеза да, за исељавање из државе, траже дозволу Министарства социјалне политике и народног здравља - АВ, Ф 126, II-22231/1930.

⁴⁸⁶ У једном извештају британски посланик Кенард, између осталог, наводи: "Мађари, који представљају преко једне четвртине становништва, јесу фактор који Југославија не може ни превидети ни одбацити, али који не показује ни најмању тенденцију ка асимилацији. Не може се оспорити да су неке од њихових жалби оправдане, нарочито оне које се тичу политичке заступљености, васпитања на матерњем језику, опорезивања и судства, мада Мађари те жалбе превише истичу, тешко сакривају свој презир према Србима и не прилагођавају се новој околини." (*Британци о Краљевини Југославији*, 1, стр. 326)

⁴⁸⁷ Ш. Месарош, *нд*, стр. 138-145.

У септембру 1922, основана је Мађарска странка, али је привремено забрањена 1924. Забрана је уследила због "веза са ревизионистичким покретом у Мађарској и деловања противно интересима државе" и то на основу одредби још важећег мађарског закона о зборовима и удружењима, донетог 1879. године.⁴⁸⁸ Странка је легализована исте године, сменом Пашићеве владе, а после Шестојануарске диктатуре њен рад више није обновљен.

Југословенска влада је, с једне стране, настојала да спречи свако испољавање ревизионизма и иредентизма међу мађарским живљем, али је, такође, већ од 1920. године, покушала да га придобије и обезбеди његову лојалност. Та тенденција нарочито је дошла до изражаја после укидања Шестојануарске диктатуре, у складу са напорима краља Александра да институционализује "интегрално југословенство." Упркос таквим настојањима, у првим годинама после диктатуре, "Мађари у масама као национална мањина живе повучено, не манифестујући своја расположења према политичким догађајима."⁴⁸⁹ После укидања диктатуре, југословенска влада је учинила извесне кораке ка проширењу мањинских права, првенствено у области образовања и културе. Поново су уведена одељења са мањинским наставним језиком, отворено је мађарско одељење учитељске школе у Београду, основане су бројне организације и удружења, од занатских задруга до тениских клубова. Ликвидација аграрне реформе донекле је поправила економски положај сељаштва које је доминирало у социјалној структури мађарске мањине, али су га зато страховито погодиле последице велике аграрне кризе. У годинама експанзије ревизионизма у Будимпешти, мађарском живљу је забрањена куповина земље у пограничним подручјима,

⁴⁸⁸ Исто, стр. 156.

⁴⁸⁹ Извештај Предстојништва градске полиције у Старој Кањижи - АВ, Ф 126, II- 21144/930. У Извештају Градског Предстојништва Суботице за новембар 1929. године, констатује се да је Мађарска национална мањина "у политичком погледу сасвим мирна", да на економском показује велику агилност. Мађари не чине противзаконита дела, своје грађанске дужности обављају беспрекорно, али је "неизмењена њихова традиционална мржња према Словенима" Додаје се ипак да се "на свим линијама осећа побољшање", а посебно се полаже велика нада у млађу генерацију Мађара и "испољавање веће лојалности са њихове стране". - АВ, Ф 126, II-834/1929.

а расељавани су и они који су већ живели близу границе.⁴⁹⁰ Усташки тероризам, лоциран у Мађарској, који је био нарочито активан почетком 30-тих година, свакако је допринео ригорозним мерама које су предузимале власти, упркос "поданичким манифестацијама" и чињеници да југословенски Мађари нису бојкотовали изборе 1931. године.

Страх режима од ревизионизма и интензивно интересовање за расположење мађарске мањине, очигледни су у месечним полицијским извештајима, достављаним Краљевској банској управи Дунавске бановине.⁴⁹¹ У једном броју извештаја констатује се да "мањински живаљ плаћа порез, одазива се војној служби", а међу његовим припадницима "не осећа се никакав покрет, сем редовног рада по хуманим и културним друштвима."⁴⁹² Предстојништво градске полиције у Суботици пише почетком 1930. године да су "Мађари у својој нутрини стварно нерасположени према нашој националној држави, али то своје нерасположење не показују јавно, него се држе повучено и са великим интересовањем прате развој вањских догађаја, од којих свакако очекују извесне промене."⁴⁹³ У извештају среског начелника из Бачке Тополе наводи се да су "неки грађани мађарске народности ширили алармантне вести о скорашњем доласку мађарске војске и заузимању подручја Војводине све до Новог Сада."⁴⁹⁴ Полиција у Великом Бечкереку предлаже рестриктивније издавање путних дозвола за одлазак у

⁴⁹⁰ Градско веће Суботице је, у новембру 1930. донело одлуку да се Мађарима забрањује куповина земље у пограничном простору, што је међу њима изазвало велико негодовање. - АВ, Ф 126, II-1834/1930.

Поводом друге одлуке да се градско земљиште на самој граници може уступити за градњу кућа или у друге сврхе, искључиво мештанима словенског порекла, власти су констатовале да је она изазвала незадовољство код Мађара, али да они, "услед обазривости" то нису показали. - АВ, Ф 126, II-60834/1930.

⁴⁹¹ У допису од 18. јула 1933, бан тражи хитно изјашњење од управника полиције у Новом Саду, о представи која је, три дана раније, одржана у организацији читаонице и Удружења ратара Адамовићевог насеља, а чија је тема била живот мађарског сељака. Бан очекује објашњење за одржавање тог скупа, будући да је на њему "публика била занешена јер се осећа као да је негде у срцу Мађарске, а не у Југославији у Новом Саду." - АВ, Ф 126, Кабинет бана, кутија 9, пов. 293/1933.

⁴⁹² АВ, Ф 126, II- 91100/1934.

⁴⁹³ АВ, Ф 126, II-76851/930.

⁴⁹⁴ АВ, Ф 126, II-пов. бр. 253/1933.

Мађарску као и то да полиција одобрава поседовање радио-апарата.⁴⁹⁵ Из Хоргоша јављају да је пронађена карта "Велике Мађарске", и да су учестали "кордонопреступи", односно илегални преласци границе.⁴⁹⁶ О томе у којој се мери ревизионизам доживљавао као претња у то време, сведочи податак да су у Темерину власти забраниле одржавање игранке у Гимназијском дому, сматрајући да би се том приликом "испољавала мађарска музика и игре и потпиривао мађарски дух."⁴⁹⁷

Чести гранични инциденти, у којима је било и жртава, пружање уточишта усташкој емиграцији и мађарска тужба против Југославије Друштву народа погоршали су међудржавне односе, али и положај мађарске националне мањине, нарочито после убиства краља Александра у Марсељу.⁴⁹⁸

Намера Милана Стојадиновића да окупи националне мањине у процесу формирања Југословенске радикалне заједнице и спољнополитичке прилике на које су све више утицали Берлин и Рим, довели су до побољшања односа између Београда и Будимпеште, а тиме и до толерантнијег курса према мађарској мањини.⁴⁹⁹ Тиме је влада сузбијала њихове тежње за поновним формирањем националне политичке странке, али и подршку удруженој опозицији, односно Војвођанском фронту који је управо

⁴⁹⁵ Овај захтев образлаже се оценом да "овдашњи Мађари неће заборавити мађарску империју све дотле док слушају вести из Пеште, придике мађарских свештеника и предавања мађарских писаца." - АВ, Ф 126, II-3526/929

⁴⁹⁶ АВ, Ф 126, II-21144/930

⁴⁹⁷ АВ, Ф 126, II-76851/930

⁴⁹⁸ 1934. године забрањена је Мађарска читаоница у Суботици и Мађарско културно друштво у Великом Бечкереку. Одлуку о забрани Мађарског културног друштва Банска управа Дунавске бановине образложила је тврдњом да оно није искључиво културна организација, већ да има политичке амбиције и да настоји да преузме политичку улогу забрањене Мађарске странке. Бан је такође закључио да је Мађарско културно друштво своју делатност развило по упутствима Ревизионистичке лиге, те да у ствари представља њену филијалу у Југославији. Сличним разлозима образложено је обустављање формирања Мађарског културног савеза у Сенти. - АВ, Ф 126, II-2833/1934.

⁴⁹⁹ Помоћник бана Дунавске бановине тражио је од Одсека за јавну безбедност Управног одељења хитан извештај поводом жалбе Мађара из Мола да да им тамошња општинска власт забрањује културно-просветне приредбе и да поступа са њима као да "нису равноправни грађани Југославије." - АВ, Ф 126, Кабинет бана, кутија 9, пов. 238/1936.

настајао.⁵⁰⁰ Влада је спровела неке економске и социјалне мере, као што су додељивање бесплатних плацева, пензије за отпуштене из државне службе, брже и једноставније стицање држављанства. Укинута је Уредба о испитивању порекла имена, уведена да би отклонила последице мађаризације српског становништва у Војводини до 1918. године, и поново је званично одобрен рад Мађарског културног друштва и Народног кола.

Промена спољнополитичких прилика охрабрила је припаднике мађарске и немачке националне мањине, а додатно забринула југословенску власт и појачала њену пажњу према "несловенима." Цивилне и војне власти у Дунавској бановини извештавале су о утицају мађарске ревизионистичке пропаганде на промену "политичког држања Мађара у Југославији." У једном поверљивом извештају Граничне трупе са југословенско-мађарске границе, између осталог се наводи: "Мађари су веома усхићени успесима после Минхенског споразума и шире вести, да ће ускоро наша држава добровољно да уступи Мађарској неке наше приграничне срезове и да је то већ свршена ствар. У ширењу тих вести истичу се првенствено учитељи и католички свештеници Мађари." У интересу "што ефикасније заштите и безбедности границе", трупа предлаже да се "мађарско становништво из наших села дуж границе расели" и да се "салаши дуж границе, до 25 километара удаљености откупе и населе нашим живљем из пасивних крајева."⁵⁰¹ Министарство унутрашњих послова је крајем септембра 1938. године оценило да "мађарска мањина очекује решење мањинског питања као у Чехословачкој. Међу њима влада уверење да ће плебисцит бити одређен за територију Дунавске бановине, за Барању и Бачку до Канала краља Петра и да ће после плебисцита ти крајеви бити присаједињени Мађарској."⁵⁰² Због процена да међу Немцима и Мађарима долази до интензивнијег "буђења националне свести," на основу инструкције Министарства унутрашњих

⁵⁰⁰ АВ, Ф 126, КБ, кутија 11, пов. 108/1938.

⁵⁰¹ Музеј Војводине, АЗ, препис са микрофилма, извештај Граничне трупе стр. пов. њ. об. бр. 2075/38

⁵⁰² Музеј Војводине, АЗ, МФ, Документа бивше југословенске војске Ф-11, 20428, фк 349.

послова, у срединама са претежним мањинским живљем, уведен је строжији надзор над радом среских начелника.⁵⁰³

Према попису из 1921. године, 505.790 Немаца представљало је најбројнију националну мањину у Краљевини СХС, а више од 316 хиљада живело је у Банату, Бачкој и Барањи.⁵⁰⁴

Већ 1919, они оснивају своја привредна и културна удружења, захваљујући толерантнијем ставу југословенске власти која је настојала да придобије немачку мањину како би ојачала фронт према Мађарима.⁵⁰⁵ Будући да је немачка интелектуална и економска елита, у другој половини 19. века, у значајној мери била мађаризована, у новим околностима долази до својеврсне етничке ревитализације подунавских Шваба који све више наглашавају своју припадност немачком народу, јачајући везе са земљом порекла. Тај процес "самоосвешћивања" биће погодно тло за идеологију националсоцијализма коју ће, средином тридесетих година, преко Културбунда, почети да шире млади људи који су се школовали у Немачкој и Аустрији. После доласка националсоцијалиста на власт, немачко становништво ће дефинитивно ући у фазу особене националне интеграције, уз једва приметну мањину која је испољавала лојалност југословенској држави.

Немачка мањина је 1922. основала политичку странку која је, за разлику од мађарске, све до 1929, освајала мандате на парламентарним изборима.⁵⁰⁶ Национални захтеви из страначког програма односили су се на

⁵⁰³ Наредба о опхођењу чиновника и упутство о испитивању народних потреба - АВ, Ф126/II-13391/1939

⁵⁰⁴ Према резултатима пописа из 1931, број становника Југославије којима је матерњи језик немачки био је 499.969.

Дефинитивни резултати пописа становништва 31. јануара 1921 и 31. марта 1931, Републички завод за статистику, www.stat.gov.rs

⁵⁰⁵ У Великом Бечкереку је 1919. основано Немачко привредно и културно друштво, а у Новом Саду Немачко-швапски клуб. Годину дана касније снована је централна организација Швапско-немачки културни савез (Kulturbund).

⁵⁰⁶ Мађарска странка на изборима 1925. није освојила ниједан мандат, добивши свега 4,5% гласова, а затим је склопила изборни споразум са Радикалном странком, па је на обласним, општинским и парламентарним изборима 1927. године, учествовала на њеној листи. Странка Немаца је, међутим, 1923, освојила 8 мандата, 1925–5, а 1927–6 мандата.

право употребе матерњег језика у свим видовима општења са државном управом, формирање националних управних јединица у којима би сразмерно учествовали немачки чиновници, право школовања на матерњем језику,⁵⁰⁷ равноправност у аграрној реформи, очување немачких назива насеља,⁵⁰⁸ употребу националних обележја. Наступајући под паролом *Верност домовини, верност свом народу*, елита немачке мањине је прагматично покушавала да подршком влади обезбеди остварење својих захтева, проценивши да их може остварити само погодбом са водећим политичким снагама у земљи.

Завођењем Шестојануарске диктатуре дошло је до забране Немачке странке и рада Културбунда.⁵⁰⁹ Нова бановинска администрација је од локалних органа власти добијала извештаје у којима је држање немачке мањине оцењивано као лојално, али се, са друге стране, сумњало у искреност њихових вербалних опредељења, па је било предложено формирање посебне бановинске обавештајне службе која би имала задатак да благовремено упозори на "штетне појаве."⁵¹⁰ Прослеђујући овакве извештаје Министарству унутрашњих послова, Краљевска банска управа је предлагала да се, уместо обавештајних служби, оснивају националне организације које би надзирале рад мањинских заједница.⁵¹¹ Министар унутрашњих послова препоручио је бану да "надзор над немачком националном мањином врши"

Ф. Чулиновић, *Документи о Југославији*, стр. 275.

⁵⁰⁷ Тумачећи Конвенцију о заштити мањина, професор Федор Никић тврдио је да је држава обавезна да обезбеди мањинама образовање на матерњем језику искључиво у прва четири разреда основне школе. Постојање мањинских одељења при државним гимназијама Никић је сматрао супротним важећим законима. (*Мањинске и приватне школе и наша просветна политика*, *Летопис МС*, 320/1929, Нови Сад, 1929, стр. 398-421)

⁵⁰⁸ У архиву Краљевске банске управе Дунавске бановине постоје подаци да су, 1930, на овом подручју постојала насеља са именима Немачки Елемир и Немачка Црња. - АВ, Ф 126, II-101552/1930, 39821/1930.

⁵⁰⁹ Културбунд је први пут забрањен 1924, са образложењем да његова делатност превазилази културно-просветне циљеве, али је та забрана ускоро укинута делимично, а 1927. потпуно.

⁵¹⁰ АВ Ф 126, II -8776/1930

⁵¹¹ АВ Ф 126, II-14129/1930

неки од постојећих чиновника у бановини, одбијајући предлог да му се додели посебан статус шефа одсека.⁵¹²

У намери да кроз подршку немачке мањине амортизује ревизионистичке притиске из Будимпеште, учврсти унутрашњополитичку позицију и поправи утисак на међународном плану, влада је већ 15. маја 1929. године одобрила рад Немачке школске задужбине, а следеће године поново дозволила рад Културбунда и краљевим Указом у службу вратила 43 немачка учитеља који су претходно били отпуштени. Немци су на изборима учествовали као кандидати на владиним листама, пружајући јој условну подршку, а заузврат су добили низ концесија, посебно у области образовања.⁵¹³

Упркос томе, националсоцијалистичка идеологија је, преко тзв. Обновитељског покрета, крајем 30-тих, постала доминантна у Културбунду и међу немачком мањином уопште.⁵¹⁴ Покушај власти да парира нацистичком утицају, оснивањем Младонемачког покрета, није дао очекиване резултате, па Културбунд постаје једна врста корпорације, организоване у националсоцијалистичком духу, која је заступала Немце у односу на југословенску државу и њене органе. Њему је препуштено решавање националних, социјалних, привредних и културних питања, под све очигледнијим утицајем политике Трећег рајха.⁵¹⁵ Средином 1938, бан

⁵¹² АВ, Ф 126, КБ, кутија 11, 93/1838.

⁵¹³ Уступци су се односили на дозволе за рад школа, социјално-здравствених и добротворних установа. Отваране су нове основне и средње школе, а са радом је почела 1931. године прва учитељска школа за учитеље на немачком језику, чије је седиште прво било у Великом Бечкереку, а затим је премештена у Нови Врбас, где је већ радила приватна грађанска школа. Представник Мађара из Краљевине Југославије жалио се седмом Конгресу националних мањина, који је одржан у Женеви августа 1931. године, да је Министарство просвете знатно благонаклоније према Немцима. Б. Шимуновић-Бешлин, *ид*, стр. 274 – 275.

⁵¹⁴ Током 1938, Краљевска банска управа Дунавске бановине редовно је извештавала Министарство унутрашњих послова и Министарски савет о активностима "Обновитеља", удружењу које је, судећи према достављеним преписима пропагандног материјала, било засновано на нацистичкој идеологији "крви и тла", милитаристичкој организацији и принципу да "Немци одлучују сами о себи." - АВ, Ф 126, Кабинет бана, кутија 10, пов. 67/938, 71/938, 78/938, 81/938.

⁵¹⁵ Уз захтеве месних организација *Културбунда* у Фекетићу и Гајдобри, одобре њихова правила, срески начелници у Бачкој Тополи и Бачкој Паланци доставили су министру унутрашњих послова и препоруке да се ова правила не одобре, јер је реч о "друштвима чисто политичког и племенског карактера." - АВ, Ф 126, II-77488/30, II-77493/1930.

Дунавске бановине обавестио је Министарски савет да је, на подручју "Војводине", дошло до "опадања национал-социјалистичке идеологије", услед "енергичног поступања управних власти"⁵¹⁶, али је, истовремено, Главно државно тужилаштво забранило издање листа "Дан" од 25. маја, у коме је објављен текст под насловом "Све живља агитација међу нашим Немцима за Културбунд." У тексту је, између осталог, наведен податак да у Банату, Бачкој, Барањи и Срему, постоји 160 организација Културбунда, а да их је, 1931, било свега 24.⁵¹⁷

Будући да су се кључни захтеви националних мањина односили на заштиту националног идентитета у области образовања и културе, после проглашења Шестојануарске диктатуре југословенске просветне власти имале су тежак задатак да изврше унификацију школства на читавој државној територији, а да не изазову отпор мањина, поготово најбројнијих, попут Немаца и Мађара. Просветне прилике у Дунавској бановини, с једне стране, биле су одређене њеним вишенационалним саставом, геополитичким положајем и неповољним историјским наслеђем у овом погледу, а са друге, настојањем власти да се просвета инструментализује у процесу југословенске националне и државне интеграције и паралелним интегративним процесима у оквирима појединих националних мањина.

Укупан број ученика који су похађали основне школе у Дунавској бановини, за непуну деценију порастао је за близу 40.000, тако да је, почетком 1940, њихов број износио 241.201.⁵¹⁸ У периоду од 1930-1938, у зидање школа у Дунавској бановини из државног буџета издвојено је око 2,6 милиона динара, што је било сразмерно величини и броју становника ове области. У истом периоду, у Дунавској бановини је, на име помоћи

⁵¹⁶ АВ, Ф 126, КБ, кутија 11, пов. 92/1938, 93/1938.

Једно од тих "поступања" била је и забрана Краљевске банске управе да се државна химна пева на немачком језику. - АВ II- 3175/1938.

⁵¹⁷ АВ, Ф 126, КБ, кутија 11, пов. 139/1938.

⁵¹⁸ 1931, у основне школе било је уписано 203.975 ученика.

Б. Шимуновић Бешлин, *нд*, стр. 281; П. Јефтић, *Просветне прилике на територији Дунавске бановине*, *Летопис МС*, 329/1931, стр. 252.

сиромашним општинама за подизање школских зграда издвојено 19,6 милиона за народне и 3,5 милиона за средње школе.⁵¹⁹ На основу извештаја среских начелника и школских управа, може се закључити да су, од 1918. до 1938. државни и бановински издаци за просвету значајно порасли (од 7 динара по становнику у 1918, до 83,77 у 1938), да су у том периоду основане 32 нове школске општине, 93 основне и више народне школе.⁵²⁰ Суме издвајане за просвету достизале су, крајем тридесетих, приближно петину укупних издатака свих бановина за исту сврху, а само се у Савској бановини трошило више средстава за реализацију државне просветне политике. Па ипак, број школа је још увек био недовољан⁵²¹, као и средства за опремање постојећих,⁵²² а посебан проблем представљала је чињеница да је велики број школских зграда био у власништву црквених општина којима је Банска управа плаћала закуп.

На територији Дунавске бановине, 1931. године, било је 235 забавишта, од којих 81 за припаднике националних мањина. У 1.276 основних школа, настава се одвијала на мањинским језицима у 1.302 одељења, од којих у више од хиљаду на немачком и мађарском.⁵²³ Од укупно 3.389 ученика у 29 грађанских школа, 1.914 су били припадници мањина, претежно Немци и Мађари, а постојале су и две приватне грађанске школе, од којих је једну финансирала Римокатоличка црква. На простору Бановине, радиле су и 24 државне и 2 приватне гимназије и три руска института, пет

⁵¹⁹ Више је уложено једино у Вардарску и Зетску бановину које су, у том погледу, биле изузетно неразвијене.

Љ. Димић, *ид*, I, стр. 130-131.

⁵²⁰ Експозе начелника Просветног одељења Милана Миличића на заседању Банског већа Дунавске бановине, *Културно-привредни преглед*, Нови Сад, 1937-1941, стр. 72-78.

⁵²¹ Миличић наводи, почетком 1938, да недостаје још најмање 585 школских зграда, а да нема довољно средстава за њихову градњу.

Исто

⁵²² Највише средстава за просвету Краљевска банска управа издвојила је школске 1930/1931. када је, између осталог, 500.000 динара платила набавку школског намештаја и учила, јер је, према извештајима школских надзорника, у многим школама опрема била стара и дотрајала, а учила није ни било.

Љ. Димић, *Дунавска бановина*, Часопис СИЈ, бр. 15, 2002, Нови Сад, стр. 116.

⁵²³ Извештај Просветног одељења банске управе Дунавске бановине - АВ, Ф 126, пов. IV, бр. 1035/1937.

учитељских школа, четири трговачке академије, трговачка школа и Правни факултет у Суботици.⁵²⁴ Почетком 1930. године, Одељење за трговину, обрт и занатство Краљевске банске управе Дунавске бановине избројало је под својом надлежношћу 143 установе за стицање стручног трговачког, занатског и индустријског образовања.⁵²⁵

Право на школовање на матерњем језику признала је националним мањинама још Велика народна скупштина, а годину дана касније, држава је потписала и Уговор о заштити мањина. Спремност Краљевине и просветних власти да просветни систем уреди на начелима из поменутих докумената, била је, међутим, условљена специфичностима саме Дунавске бановине, а посебно намером да просветном политиком поништи последице мађаризације коју је успешно спроводила Угарска, у другој половини 19. века.

Право на образовање на свом језику имали су, Немци, Мађари, Румуни, Словаци и Русини, док се, у анализама из тог периода, Срби, Хрвати и Словенци третирају као Југословени, а званични, "државни" језик је српско-хрватски. Законом о народним школама из 1929. године уведено је обавезно осмогодишње школовање и укинута је право националним мањинама да оснивају приватне школе, док је постојећим дозвољено да наставе са радом, уз услов да се у потпуности прилагоде одредбама закона.⁵²⁶ Одељења у којима се настава одвијала на језику националне мањине морала су да броје минимум 25 ученика и могла су се отварати у оквирима државних школа.

⁵²⁴ Јефтић наводи да се у држави "настава обавља на шест разних језика." (*Просветне прилике на територији Дунавске бановине*, стр. 251-259)

⁵²⁵ АВ, Ф 126, II-29628/1930.

⁵²⁶ У првом члану, Закон је прописао да се "наставом и васпитањем у духу државног и народног јединства и верске трпељивости спремају ученици за моралне, одане и активне чланове државне, народне и друштвене заједнице." (*Просветне прилике на територији Дунавске бановине*, стр. 251)

У тренутку када је заведена диктатура, немачка национална мањина је у Краљевини Југославији имала 154 основне школе, 24 одељења у 6 грађанских школа, гимназију у Новом Врбасу и 38 забавишта.⁵²⁷

Одустајањем од праксе анализе презимена код уписа детета у школу⁵²⁸ влада је признала немачкој мањини право слободног уписа деце у у немачка одељења. Систем школа на немачком језику је свој коначан изглед добио 1931. године када је у Великом Бечкереку основана приватна учитељска школа,⁵²⁹ а већ 1932. године на територији Дунавске бановине постојало је 116 основних школа са 633 одељења у којима се настава одвијала на немачком језику, а похађало их је 34.958 ученика.

Школске 1939/40. године, на простору Дунавске бановине постојале су 244 школе немачке мањине, односно 747 одељења са немачким наставним језиком, као и 20 забавишта. У њима се школовало укупно преко 40.000 деце и радило укупно 857 наставника, од којих је 726 било из редова немачке мањине. Министарство просвете је одобрило оснивање Пуне немачке приватне гимназије у Новом Врбасу септембра 1940. године, а одмах потом и Ниже немачке гимназије у Апатину. Осим ових, Министарство пољопривреде је дало дозволу за отварање немачке пољопривредне школе у Футогу. Просветне власти су протестовале против отварања приватних гимназија на немачком језику, указујући државним и бановинским

⁵²⁷ Већ 1919. године, представник Општине Тител Прока Продановић пише Одсеку за просвету Народне управе за Банат, Бачку и Барању да "наши суграђани немачког језика желе већ по принципу равноправности у нашој новој демократској држави отворити своју школу", и тражећи одобрење за именовање учитеља будуће школе, најављује да ће Општина, одмах приступити "остварењу оправдане жеље наших лојалних суграђана Немаца." - АВ, Ф 76, Народна управа за Банат, Бачку и Барању, кутија бр. 6, АЈ 41, бр. 397/1919.

⁵²⁸ Паралелно са подржављењем школских установа, уведено је правило тзв. анализе имена којим се националност детета процењивала према националности оца или деде. Ова процена била је у надлежности школских управитеља, а у спорним случајевима пресуђивало је уверење среских или окружних начелника.

Б. Шимуновић Бешлин, *ид*, стр. 189.

⁵²⁹ Надлежним органима Дунавске бановине је већ 1933. године било предочено да су у учионицама Приватне учитељске школе у Новом Врбасу били исцртани кукасти крстови. Поводом таквих појава, Трива Милитар је у својим извештајима указивао на потребу појачаног надзора над ученицима ове школе због пропаганде коју су вршили на својим приредбама, излетима, као и у местима из којих су долазили. - РО МС, Заоставштина Триве Милитара, бр. 9.911

органима на нацистичке амблеме и униформе које су носили ученици, као и на националсоцијалистичку идеологију у школском програму.⁵³⁰

За разлику од немачке националне мањине која је за време трајања диктатуре добила одређене повластице, супротне одредбама школског законодавства, мађарска мањина је могла да рачуна само на оно што је било прописано законима.⁵³¹ Ученицима са немађарским презименима било је ускраћено право да се упишу у мађарска одељења, пензионисањем и премештајима смањен је мађарски учитељски кадар, а највеће незадовољство Мађара изазвала је одлука власти да укину више разреде гимназија у Сенти и Србобрану. Таква одлука уследила је после дописа директора Државне гимназије у Сенти Министарству просвете у коме је он тврдио да Мађари не желе да уче државни језик и да после матуре одлазе на студије у Мађарску.⁵³² И после тако стриктне примене одредби просветних закона, у Дунавској бановини је радило 528 мађарских одељења, у којима је 391 мађарски учитељ и наставник држао наставу за укупно 29.319 ученика.⁵³³ Почетком 1939. године на простору Дунавске бановине постојала су 452 мађарска одељења у 185 школа које је похађало 27.513 ученика. У овим одељењима су радила 442 учитеља мађарске националности. Школске 1940/41. године настава се одвијала и у мађарским гимназијама у Суботици (8 одељења са 272 ученика), Сенти (4

⁵³⁰ Љ. Димић, *Културна политика Краљевине Југославије 1918-1941*, III, стр. 52 – 55.

⁵³¹ Поводом жалбе Мађарске странке на укидање неких гимназија у којима се настава одвијала на мађарском језику, Министарство просвете Краљевине СХС известило је Друштво народа да школске 1922/23 ради пет гимназија (у Новом Саду, Суботици, Великом Бечкереку, Сомбору и Сенти) и десетак грађевинских школа у којима се настава за више од 3. 800 ученика одвија на мађарском језику. Основну наставу на мађарском језику, у то време, пратило је, приближно, 54.000 ђака.

Б. Шимуновић Бешлин, *нд*, стр. 192-193.

Федор Никић, помоћник министра просвете, сматрао је да Уговор заштити мањина који је Краљевина СХС потписала 1919, не обавезује државу на оснивање приватних мањинских школа, нити средњих школа на језицима мањина. Он је био заговорник државних мера којима би се систематски поништавале последице дуготрајне мађаризације и ревизионистичких утицаја из Мађарске. (*Ревизија наше политике у Војводини*, Летопис МС, књига 319, св. 2/1929, стр. 258)

⁵³² Ш. Месарош, *нд*, стр. 51 – 52.

⁵³³ АВ, Ф 126, II-30236/1930.

одељења–172 ученика) и 5 разреда са 90 ученика при Мушкој учитељској школи у Београду.

Наставу на румунском језику, школске 1939/40. године, на територији Дунавске бановине, похађало је 4.363 ђака у 81 одељењу. Крајем тридесетих година, настава се одвијала у 106 одељења на словачком језику за близу 6.000 ученика, а на русинском у 22 одељења, са 1.376 ђака. Припадницима словачке националне мањине дозвољено је да оснују приватну гимназију, док је према учитељима и директорима школа румунске националности, нарочито онима који су дошли из матичне државе, владало извесно подозрење. У дописима среских начелника се истицало да је у таквим местима долазило до "националне хомогенизације," супротно начелима народног и државног јединства.⁵³⁴

Осим стандардних образовних установа, у свим већим местима на подручју Дунавске бановине, постојало је укупно 49 одбора за народно просвећивање, са задатком описмењавања народа путем аналфабетских течајева, а основане су и домаћичке школе за опште и практично образовање женске омладине у селима бановине. За образовање народа биле су задужене и народне читаонице које су окупиле око 20.000 чланова и располагале са приближно 70.000 књига. У Дунавској бановини постојале су 1933. године 854 школске књижнице и 279 читаоница, а издвајала је више средстава за народно просвећивање од свих других бановина, примера ради, 70 пута више него Врбаска бановина. Фондови школских књижница су били вишеструко већи него у другим деловима земље, а само током 1932/33. увећани су за преко 13.000 књига, али је у бановини било и преко 1.000 школа.⁵³⁵ Значајну улогу у просвећивању народа имало је и 18 народних универзитета који су организовали предавања по сеоским срединама о

⁵³⁴ АВ, Ф 126, IV-1128/1939.

⁵³⁵ Записници са седница Банског већа 1933 - 1934. године књига 3 - АВ, Ф 126, I, Кабинет бана; Љ. Димић, *нд*, стр. 151.

"националним темама, хигијени и економији." Број неписмених је, са 40%, колико их је било 1918, спао на 18%, а школовало се 88% деце.⁵³⁶

У анализама просветних и културних прилика на подручју Дунавске бановине констатује се да су се "Немци и Мађари врло брзо снашли у улози народних мањина и да никада нису били у тој мери национално активни." У прилог тој тврдњи наводе се подаци о броју листова и часописа на овим језицима, књижевном и научном стваралаштву, уметничкој продукцији. На подручју Дунавске бановине излазило је 111 дневних и недељних новина, од којих је близу половине било на језицима мањина, на немачком 31, на мађарском 18 и на словачком језику 1.⁵³⁷ Хроничари друштвених прилика међу српским интелектуалцима тврдили су да су Мађари у Дунавској бановини имали више дневних листова, развијенију књижевност и драмску продукцију него у време док су живели "у својој, мађарској држави."⁵³⁸ Тврдили су, такође, да Немци у Угарској нису имали ни издалека тако добре услове за националну интеграцију и еманципацију као у југословенској држави.⁵³⁹ Свесни да процес "национализације" Војводине није у потпуности дао очекиване резултате, те да је "национални живаљ" и даље слабији "у мору туђинштине",⁵⁴⁰ предлагали су оснивање својеврсног "српског Културбунда."⁵⁴¹ У појединим срезovima Дунавске бановине, почетком

⁵³⁶ П. Јефтић, *нд*, стр. 260-261.

⁵³⁷ *Исто*, стр. 262.

У августу 1938, Вршчанин Фрања Чертић тражи од бана Дунавске бановине финансијску помоћ око издавања дневног листа "Подне", на "државном језику", наводећи да у целом "бившем Банату" нема таквих новина - АВ, Ф 126, Кабинет бана, кутија 9, пов. бр. 371/1933

⁵³⁸ Д. Поповић, *Банат, Бачка и Барања: савремени национални, политички и друштвени профили*, Нови Сад, 1935; Н. Милутиновић, *Без традиције, без меценства*, Глас МС, 15. мај 1934; *Истоветност гледања, једнакост схватања*, Глас МС, 1. март 1935.

⁵³⁹ Н. Милутиновић, *Посета Немаца Матици српској*, Глас МС, септембар 1934.

⁵⁴⁰ Иако су "победиоци из Светског рата" Срби у Војводини, "уљуљкани срећом ослобођења и уједињења" ходају "погнутом главом", "на прстима", стрепећи да својим присуством не сметају својим суседима Немцима и Мађарима који упорно и истрајно "раде на концентрацији својих позитивних конструктивних националних снага."

Н. Милутиновић, *За краља, народ и отаџбину*, Глас МС, 1. јануар 1935.

⁵⁴¹ Д. Поповић, *нд* стр 39.

тридесетих година, постојала су само културно-просветна друштва Немаца и Мађара, а у њиховом власништву су били и сви индустријски капацитети.⁵⁴²

⁵⁴² Извештај начелника среза Јаша Томић бану Дунавске бановине - АВ, Ф 126, II-21144/1930. У овом срезу је, према попису из 1931, од 45.838 становника, било више од 21.000 православних, односно Срба.
Дефинитивни резултати пописа становништва од 31. марта 1931, Републички завод за статистику, www.stat.gov.rs

КОНЦЕПТИ ДРЖАВНОПРАВНОГ СТАТУСА ВОЈВОДИНЕ 1929-1941.

1. ПРЕЧАНСКИ ФРОНТ-НОВИ СМИСАО ИДЕЈЕ АУТОНОМИЈЕ ВОЈВОДИНЕ

Шестојануарска диктатура, уведена ради очувања "народног јединства и државне целине", дочекана је у српским грађанским странкама без отпора, уз очекивања да ће трајати кратко и смирити политичке страсти које су претиле распадом земље. Без обзира на то што међу српским политичарима није било јединственог гледишта о очувању принципа националног и државног унитаризма, они су сматрали да ће диктатура допринети очувању државе и југословенске идеје и решити нагомилане политичке противречности. У Загребу се, опет, веровало да ће краљ, свестан дубоке државне кризе, бити спремнији да компромисом решава "хрватско питање", будући да ХСС није постигао договор са водећим српским политичарима о преуређењу на принципима сложене државне организације.⁵⁴³ Увођење Шестојануарске диктатуре ХСС је у почетку доживела као својеврсну сатисфакцију, односно, као признање краља о "слабости Устава и система који је на њему заснован". Међутим, почетни ентузијазам убрзо је замењен уверењем да "београдски политичари настоје помоћу абсолизма постићи оно што им није успјело путем парламентаризма, то јест учврстити србијанску хегемонију".⁵⁴⁴

⁵⁴³ Тодор Стојков наводи да је сугестија о "завођењу реда" и "неполитичкој влади" било и из српског и из хрватског политичких табора који су, на тај начин, стављали у изглед противничкој страни "до чега може да доведе њена непопустљивост", те да су "добро дошле краљу Александру" да их искористи у погодном тренутку. (*Опозиција у време шестојануарске диктатуре 1929-1935*, Београд, 1969, стр. 53)

⁵⁴⁴ Љ. Бобан, *нд*, I, стр. 53.

Септембарски устав из 1931. године није испунио очекивања грађанске опозиције, ни српске, а још мање хрватске.⁵⁴⁵ Одредбе Устава, закона о политичком и страначком организовању и о изборима⁵⁴⁶ указивале су на ограничавање политичког и парламентарног живота и суштински онемогућиле обнављање рада политичких партија. То је довело до опозиционог бојкота избора на којима је постојала само једна, владина листа Југословенске радикално-сељачке демократије, као "општедржавне" и "општејугословенске" странке.⁵⁴⁷ Декретирано југословенство и забрана истицања националних симбола, покушај да се законским нормама потру племенске и покрајинске разлике и створи јединствена југословенска нација били су у потпуној супротности са амбицијама хрватских политичара који су, све отвореније, негирали и југословенство и заједничку будућност, претпостављајући решавање својих националних захтева успостављању пуног парламентарног поретка и политичких слобода. ХСС је упорно наметала као тему решавање "хрватског питања", односно, ревизије уставноправног положаја Хрватске, не показујући превише интереса за сарадњу са опозиционим блоком у Београду који пред вођством ХСС није наступао солидарно и јединствено.

Српска опозиција је, с друге стране, начелно инсистирала на демократизацији политичког живота, институција и форми владавине, као приоритету и елементарном предуслову за разговоре о државноправном преуређењу, али је на њих пристајала и чак, иницирала контакте са Загребом. Већ од пролећа 1929, фракција радикала са Ацом Станојевићем на челу,

⁵⁴⁵ "Тако се дешавало да су појединци иступали у Сплиту као задрти Хрвати, у Загребу као франковци, а у Београду као интегрални Југословени, што је знак да се од првог дана лицитирало са југословенском оријентацијом, регионалним родољубљем, партијским и страначким осећајима, ауторитетом државне власти." (*Културна политика Краљевине Југославије 1918-1941*, стр. 293)

⁵⁴⁶ Устав је прописао је да "не може бити удруживања на верској или племенској или религиозној основи у партијско-политичке сврхе, као ни у сврхе физичког васпитања." (*Устав Краљевине Југославије од 3. септембра 1931*, члан 13)

⁵⁴⁷ Стојков сматра да је краљево опредељење за "продужени апсолутизам, маскиран уставношћу, скупштинским животом и оснивањем ЈРСД која је требало да буде замена за све старе "племенске" и верске странке", више погодило прваке грађанске опозиције него увођење диктатуре 6. јануара 1929. (*Опозиција у време шестојануарске диктатуре 1929-1935*, стр. 120)

Демократска и Земљорадничка странка, којима су се придружиле и Југословенска муслиманска организација и Словенска људска странка, започеле су контакте са СДК, са циљем да се формира снажан опозициони блок који би се на заједничкој политичкој платформи супротставио режиму.⁵⁴⁸ Њихова гледишта о томе су, међутим, релативно уопштена, а предлози о форми преуређења различити и крећу се у распону од "широких самоуправа" до федерализма и дуализма.⁵⁴⁹ Демократска и Земљорадничка странка показивале су више склоности ка постизању споразума о државноправним питањима, пристајући на могућност да се Југославија преуреди у сложену државну организацију, у уверењу да је без компромиса са хрватским покретом немогуће остварити повратак на парламентарни и политички живот од пре шестојануарске Прокламације. Са изузетком једне фракције у Војводини⁵⁵⁰, радикали су истрајавали на позицијама народног и државног јединства, уз "респектовање племенских особености" путем "деконцентрације државне управе" и "широке општинске самоуправе."⁵⁵¹

Разлике међу српском и хрватском опозицијом огледале су се и у редоследу потеза и у форми државноправног преуређења, а посебно су се испољиле у погледима на статус, питања разграничења и територије

⁵⁴⁸ У владу Петра Живковића, формирану после шестојануарске Прокламације, ушла је само Словенска људска странка Антона Корошца, али је из ње изашла, у септембру 1930. Интересантно је, међутим, да су у тој влади министри трговине и индустрије били Славко Шврљуга, председник Загребачке берзе и потпредседник Удружења хрватских индустријалаца и др Желимир Мажуранић, правни заступник великих предузећа, а министар пољопривреде др Ото Франгеш, члан предратне босанске владе. Б. Петрановић наводи да је, укључивањем Хрвата у владу, краљ "дао шире југословенско обележје њеном саставу, а на другој страни осигурао подршку хрватских пословних кругова", те да су "интереси крупног капитала превазилазили националне конфронтације." (*Историја Југославије 1918-1988*, стр. 178)

⁵⁴⁹ У првој половини 1932. представници српске опозиције потписали су документ у коме се, између осталог наводи да се држава "има уредити на самоуправној основи која ће се споразумно утврдити саобразно расположењу народа и потребама модерне државе." У то време, и Давидовић пише о "тежњама посебних културних и економских делова за слободан несметан развој и потребама државног уређења дораслог данашњим условима живота", а лево крило Земљорадничке странке се изјашњава за федералистичко уређење на националној основи. Неки од опозиционих радикала су, на састанку са Мачеком, говорили "у прилог српско-хрватског дуализма."
Т. Стојков, *ид*, 153, 197, 203.

⁵⁵⁰ Реч је о тзв. Сомборској групи, окупљеној око Јована Лалошевића, чији ће погледи на државноправно уређење државе бити детаљније описани у наредним поглављима.

⁵⁵¹ Предлог за допуну програма НРС - РО МС, бр. 9931.

појединих подручја. Камен спотицања су, нарочито, биле Војводина и Босна и Херцеговина, односно Мачекове претензије на делове тих области, а постизање споразума отежавала је, свакако, сарадња ХСС са усташким покретом, као и покушај интернационализације "хрватског питања", укључујући и контакте са ревизионистима у Мађарској и Италији.

У настојањима да, по сваку цену, формирају јединствен опозициони блок, српске странке су, ипак, у контактима са ХСС, током 1931-1932, покушавале да усагласе становишта о државноправним питањима, заступајући различите варијанте унутрашњег преуређења земље.⁵⁵²

У једном од разговора који су водили са Мачеком, представници Демократске странке и СДС из Војводине предложили су поделу на седам бановина од којих би три биле српске, две хрватске, једна словеначка и једна југословенска: 1. Јужна Србија–од Западне Мораве на југ, 2. Северна Србија–на север од Мораве са Војводином (Срем, Барања, Бачка, Банат), 3. Црна Гора, 4. Босна и Херцеговина, 5. Хрватска са Славонијом, без Срема, 6. Приморска бановина, у коју би могла ући цела Далмација са Боком, 7. Словенија. Спремни на компромисе у смислу припајања котара Вуковар, Винковци и Жупања хрватској јединици, демократе су одбиле такву могућност за Срем, па су у ХСС оценили да "у Београду сви и опозиција не дају Војводине са Сријемом."⁵⁵³

Водећи кругови Самосталне демократске странке, укључујући и Светозара Прибићевића, све до 1932. нису у потпуности делили ставове ХСС о државном преуређењу, залажући се за аутономне јединице у оквиру државног унитаризма. Пре шестојануарске Прокламације, недоследност и екстремизам у Мачековим захтевима довели су до поларизације и у вођству СДС: крило око Прибићевића колебало се између унитаризма и федерализма, насупротив оним самосталцима који су били на позицијама народног и

⁵⁵² Мира Радојевић оцењује да је су српске грађанске снаге биле "разбијене" и да су, у разговорима са Загребом наступале "не само као неистомишљеници, већ и као велики противници и конкуренти." (*Удружена опозиција 1935-1939*, Београд, 1994, стр. 126)

⁵⁵³ Љ. Бобан, *нд*, I, стр. 65.

У литератури постоји неподударност података о времену вођења ових разговора. Изгледа да су они, ипак, вођени у јесен 1930, иако су први контакти између опозиције у Србији и СДС почели у пролеће 1929.

државног јединства, чак и по цену политичког раскида са ХСС. Сам Светозар Прибићевић је, у почетку, заговарао активнију политику отпора режиму, сматрајући да "условљавање акције против диктатуре претходним споразумом о државноправним питањима значи одгађање борбе против диктатуре." У писму Ситон-Вотсону, маја 1932. године, пише: "најпре слобода, па онда програм о државном уређењу." Он је такође истицао да "хрватско питање" није једини државноправни проблем у Југославији, већ да постоји и "питање Срба изван Србије и Словенаца и питање народних мањина."⁵⁵⁴ У једном тренутку Прибићевић ће чак начелно условити останак у коалицији прихватањем борбе за демократију као приоритетног циља. Међутим, 30. јуна 1932. одржан је састанак СДС, на коме се ова странка први пут, начелно, изјаснила за федерално преуређење државе. Закључено је "да није довољно да се диктатура замијени са демократским режимом у успостављеном видовданском централизму, него да се сва држава има поставити на федеративну базу".⁵⁵⁵

Еволуцијом ка федерализму, самосталне демократе су усагласиле гледишта о државном уређењу са Хрватском сељачком странком па је заједнички концепт уобличен на састанку, одржаном у новембру 1932, у Загребу, коме је, осим лидера ХСС и СДС, на Мачеков позив, присуствовао и Миле Будак, представник Хрватске странке права. У расправи су режим најоштрије критиковали Душан Бошковић и Душан Кеџмановић, представници СДС из Војводине и Босне, па ће Трумбић касније изјавити да "није очекивао толику осуду и отпор са српске стране." Он је, на састанку, инсистирао на "солидарности пречанских крајева против србијанске хегемоније", помињући чак и "санитарну линију" на Дрини, Дунаву и Сави и био аутор нацрта Резолуције, познате под називом *Загребачке пункције*. Представници СДС су тражили да се текст коригује у смислу осуде режима, а не Србије у целини, али су, на крају, ипак пристали на формулацију о "србијанској хегемонији, која се већ од почетка наметнула Хрватској и свим

⁵⁵⁴ Р.В. Ситон-Вотсон и Југословени, *Кореспонденција, 1906-1941*, II, стр. 235.

⁵⁵⁵ У писму Р. Ситон-Вотсону Прибићевић пише да су његови "пријатељи (50 из целе земље) држали тајни састанак у Загребу и једногласно се изјаснили за републику и федерализам!" *Исто*, стр. 251.

нашим земљама с ове стране Дрине, Саве и Дунава."⁵⁵⁶ Таквом формулацијом и захтевом да се из тих "земаља" "уклони свака власт и уплив те хегемоније", Србија је одвајана од "пречанских" крајева, односно од подручја настањених Србима у Војводини, Босни и Херцеговини и Хрватској. Уз идеју о "санитарној", односно "демаркационој линији" на поменуте три реке, била је ово, заправо, стара Трумбићева концепција дуалне државе, састављене од Србије и "Хрватске са осталим земљама које су биле у Аустроугарској."⁵⁵⁷

"На темељу овако тешког искуства", потписници *Пунктација* дошли су до "неизбежног закључка да је, враћајући се на годину 1918. као исходну тачку, пријека потреба повести одлучну и што боље организовану борбу против те хегемоније, са циљем да се она одстрани из свих наших крајева тако да се уклони одовуд свака власт и уплив те хегемоније са свим њеним представницима." На основу те претпоставке, следећа, 5. тачка образлаже "ново уређење државне заједнице", као "асоцијације интереса", засноване на "слободној вољи њених чланова", искључујући "превласт једног или више њених чланова над осталим."⁵⁵⁸

Загребачке пунктације углавном су одражавале политичке концепције ХСС, укључујући и негацију самог чина уједињења, мада су усвојене као захтеви целе пречанске опозиције. Прибићевић је о *Пунктацијама* обавештен тек пошто су усвојене и начелно се сагласио са текстом, мада није био задовољан формулацијом о државној заједници као "асоцијацији интереса", сматрајући да она представља више од тога, "народну и духовну заједницу."⁵⁵⁹ Годину дана касније, Прибићевић ће, из

⁵⁵⁶ Љ. Бобан, *Загребачке пунктације*, Историја XX века, свеска IV, Београд, 1962, стр. 333-334. После усвајања *Пунктација*, вође СДС су, на једном састанку, упозориле Трумбића да "политика сепаратизма неће никада наићи на одзив пречанских Срба, док ће они увек бити спремни да пруже пуну потпору борби за унутрашње политичко преуређење државе у оквирима постојећих државних граница." Нав. према: Т. Стојков, *нд*, стр. 253.

⁵⁵⁷ М. Радојевић, *Српско-хрватски спор око Војводине*, стр. 50-51; Б. Храбак, *нд*, стр. 235.

⁵⁵⁸ Љ. Бобан, *нд*, стр. 336; Т. Стојков, *Одјек Загребачких пунктација у грађанским опозиционим странкама Војводине*, Зборник за историју Матице српске 2/1970, стр. 67.

⁵⁵⁹ Прибићевић је, 1929, ухапшен по доласку у Београд на састанак са представницима опозиције, а затим интерниран у Брус. Од јула 1931. до смрти, 1936, живео је у иностранству.

емиграције, у *Писму Србима* поручити да би "морали да поштују и да признају вољу Хрвата чак и у том случају кад би се они изјаснили против сваке заједнице са Србима, а за своју потпуну и неограничену независност."⁵⁶⁰

Своје погледе на преуређење југословенске државе, Мачек је разјаснио и пре усвајања *Пунктација*, у писму Ситон-Вотсону, у фебруару 1932. године. У овом документу, он, такође, инсистира на враћању на 1918. годину, када је, како наводе, "умјесто конзултирања сувјерене народне воље", Краљевина Србија "de facto окупирала читав данашњи териториј југословенске државе, задовољивши се намјештеним одушевљеним изјавама разних народних вијећа, која су се сама родила и сама крстила, као нпр. Народно вијеће у Загребу, народна вијећа у Новом Саду, скупштина у Подгорици, итд." Зато, према Мачековом мишљењу, "Србија мора и Хрватској и Црној Гори признати њихов насиљем и преваром отет државноправни суверенитет", а "становништву Босне са Херцеговином и Војводине треба омогућити да одлучи плебисцитом хоће ли формирати своје самосталне јединице или се желе у цјелини или дјеломице прикључити Србији или Хрватској или Црној Гори. Кад је тако изведена подјела, треба да парламенти Хрватске, Словеније, Црне Горе, Мацедоније, а евентуално Босне и Војводине сачине федерални уговор, споразумјевши се о пословима, који се имаду предати заједници."⁵⁶¹

Тумачења ставова ХСС о државноправним питањима која је Мачек пласирао у страниј штампи, уочи и после *Пунктација*, појачале су ионако неповољан утисак који су оне произвеле на власт, али и на опозицију у Србији. У својим интервјуима, Мачек је европској јавности поручивао да се "хрватско питање може ријешити и на други начин, ако се не прихвате захтјеви ХСС за рјешавање овог питања у границама Југославије." Након 14 година заједничког живота са Србијом, сматра Мачек, стекло се уверење о "два различита свијета." Зато је тражио да "сви Срби из Србије са својим чиновницима и војницима пристану да се повуку с друге стране трију река." Отворено је говорио о отцепљењу Хрватске и "потреби да хрватски народ на

⁵⁶⁰ Писмо Србима Светозара Прибићевића - АЈ, Збирка Милана Стојадиновића, фасцикла 19, инв. бр. 142.

⁵⁶¹ Р.В. Ситон-Вотсон и Југословени, *Кореспонденција*, II, стр. 219-220.

својој територији буде господар "своје крви и свога новца", а да "хрватска пушка" буде на "хрватским леђима."⁵⁶² После објављивања ових ставова, Мачек је изведен на Суд за заштиту државе и осуђен на три године затвора.

Приликом рекапитулације изјава због којих је доспео на суд, Мачек је објашњавао да је прводецембарски акт 1918. године имао само декларативни карактер, а не и карактер државноправног акта. Зато је тражио повратак на "исходишну тачку", односно "стање у коме је било државне границе, али у коме још није било уједињења, већ су унутар граница егзистирале посебне јединице: Хрватска, Војводина, Босна, Црна Гора, Србија и др. па са те тачке да постигнемо ново државно уређење." То је, према његовом виђењу, подразумевало споразум о новом уједињењу у савез држава, по узору на Аустро-угарску нагодбу, будући да федерацију коју је, иначе, сматрао "недовољном", није могуће створити у постојећим околностима. На суђењу је поновио да би Дрина, Сава и Дунав представљале унутрашње границе нове државе.⁵⁶³

Пунктације су у владајућим круговима оцењене као сепаратизам и "јединствен пример државног самоубиства." Радикална странка је приметила да је СДК, "осуђујући србијанску хегемонију, уствари истакла скривену тежњу да сви Хрвати буду на окуп, а да се Срби поцепају на Босну, Црну Гору, Србију, Војводину, а можда и Македонију."⁵⁶⁴ Чињеница да су *Загребачке пунктације* најпре објављене у Италији, дала је повода за сумњу да је њихово усвајање део италијанско-мађарског плана за ревизију Версајских мировних уговора. У ХСС су то демантовали, али је њихов утисак био да је резолуција имала велики одјек у иностранству, а нарочито "солидарност пречанских крајева против србијанске хегемоније."⁵⁶⁵

⁵⁶² Б. Храбак, *нд*, стр. 236; М. Радојевић, *нд*, стр. 50-51.

⁵⁶³ Суђење др Владка Мачека - АЈ, Збирка Милана Стојадиновића, фасцикла 19, инв. бр. 138.

⁵⁶⁴ Б. Петрановић, М. Зечевић, *Југословенски федерализам-идеје и стварност*, стр. 332.

⁵⁶⁵Тим поводом, Анте Трумбић је изјавио: "Ми с ове стране Дрине, Саве и Дунава-Хрвати, Срби, Нијемци и Мађари који смо под србијанском хегемонијом сви упропашћени, идемо скупа апсолутно, сто посто, а са Србијом само релативно, само уколико она пристане на равноправност и слободу свих чланова и стварање нове заједнице на бази асоцијације интереса."

Нав. према: Р. Кончар, *нд*, стр. 111.

Од идеје о стварању двојне државе попут Аустроугарске, лидери ХСС нису одустајали, па су Мачеку, док је још боравио у затвору, сугерисали да краљу Александру, после евентуалног ослобађања, приликом аудијенције предложи управо такав облик уређења. У њему би Хрватској "изван дискусије" припало подручје бивше Троједнице, односно и Славонија и Далмација, за Босну и Херцеговину предвиђен је плебисцит, а од Војводине је требало да тражи подручје у троуглу: Суботица-Сомбор-Бачка Паланка.⁵⁶⁶

⁵⁶⁶ Љ. Бобан, *Мачек и политика ХСС*, I, стр. 128.

2. СТАТУС ВОЈВОДИНЕ У СОМБОРСКОЈ И НОВОСАДСКОЈ РЕЗОЛУЦИЈИ

После *Загребачких пунктација*, уследило је усвајање још неколико страначких докумената у којима је тражено државноправно преуређење земље, а први међу њима била је *Новосадска резолуција*.⁵⁶⁷ На политичкој платформи промене државноправног положаја Војводине у југословенској заједници, она је окупила Самосталну демократску странку, део војвођанских демократа и једну групу радикала, својевремено присталица Стојана Протића и његовог уставног Нацрта. Та, тзв. Сомборска група, окупљена око Јована Лалошевића, направила је суштински заокрет у схватању државноправног уређења земље, односно положаја Војводине у њој и у јулу 1932, усвојила документ под називом *Сомборска резолуција* чији је основни политички захтев био "Војводина Војвођанима."

Главни покретач и проганиста догађаја који су довели до *Сомборске резолуције*, Јован Лалошевић, занимљива је и контроверзна личност чија је биографија важна за разумевање политичких прилика у Војводини, првих деценија 20. века. Сомборски адвокат, пореклом из угледне земљопоседничке породице, био је, пре уједињења, наклоњен нотабилитетској политици компромиса са мађарским властима која је била ограничена на очување верског и националног идентитета, а противна идеји о српској политичко-територијалној аутономији. Током рата, међутим, критиковао је опортунизам и конформизам, пре свега српске интелигенције у Војводини, а као "проскрибованом националисти", два пута му је суђено. Пре уједињења, био је близак демократама и, уз Душана Бошковића, један од оснивача Српске демократске странке, али га је, 1918, од бивших и будућих истомишљеника удаљило залагање за присаједињење Краљевини Србији. Везивање Војводине за Народно вијеће СХС сматрао је несигурним и

⁵⁶⁷ Резолуције сличне садржине усвојиле су и Републиканска странка, Југословенска муслиманска организација, Словенска људска странка.

непотребним, а опредељења за тај пут уједињења доживљавао као дефетизам који угрожава српску и југословенску националну идеју. Такво уверење приближило га је радикалима, па је постао члан странке и био њен кандидат на изборима 1923, 1925 и 1927. године.

На Великој народној скупштини изабран је за председника Привремене народне управе и није се супротстављао њеној демисији, али се жалио Протићу, тадашњем председнику Владе, на поступак којим је она спроведена.⁵⁶⁸

Прве критике које је изрекао на рачун централне власти односиле су се на аграрну реформу, односно њену социјалну димензију. Лалошевић је устао у одбрану "светиње приватне својине", апелујући на потребу заштите крупног земљишног поседа. Поделу малих поседа колонистима и добровољцима сматрао је исхитреним политиканством, а у борби против аграрне реформе окупио је око себе један број земљопоседника који су намеравали да оснују своју странку. Његови предлози решавања аграрне реформе и тзв. добровољачког питања нису наишли на разумевање ни владе, ни других странака ни грађанства, а у београдској штампи су захтеви за очување велепоседа због индустријске производње третирани као иредентистички, будући да је војвођанска индустрија углавном била у рукама мањина. Овакви Лалошевићеви ставови и његов политички рад у значајној мери су произишавали из његовог социјалног статуса и "одбрамбене иницијативе земљишне аристократије".⁵⁶⁹ Промене у његовом политичком опредељењу објашњавају се и Лалошевићевим разочарењем у однос централне власти према Војводини, а посебно у увођење диктатуре које га је, дефинитивно, одвело у опозицију. Све до тада, он, начелно, подржава унитаристичку политику Радикалне странке и критикује Прибићевићев СДС, јер су "они по њему хтели да сруше београдску хегемонију те на место ње успоставе загребачку."⁵⁷⁰

⁵⁶⁸ Допис Ј. Лалошевића Министарству унутрашњих дела у Београду, од 25. фебруара 1919 - Архив Војводине, Ф 76, 5, бр. 61.

⁵⁶⁹ С. Марковић, *ид*, стр. 147-150.

⁵⁷⁰ *Исто*, стр. 168.

Почетком 30-тих година, био је члан Главног одбора странке и лидер тзв. Сомборске групе. Паролу "Војводина Војвођанима", први пут поменуто у *Сомборској резолуцији*, Лалошевић објашњава "једним општим, горким и дубоким разочарањем и незадовољством" начином на који се "са Војводином поступило, како се њоме управљало и како се тамо газдовало."⁵⁷¹ Поредио је ситуацију у Војводини 1918. године, са стањем десет година после уједињења, Лалошевић констатује да је Војводина, "када је ушла у састав нове државе, била богата, срећена, крцато пуна и напредна покрајина, и привредно, и културно и друштвено. Она је у нову заједницу унела примерно организовану богату цркву своју, високо развијено школство своје, опште народно благостање, многобројне снажне културне, новчане и сталешке организације и установе, и што је најглавније, будну националну свест своју, која је кадра била вековима да одоли и најенергичнијим нападајима туђинске владавине. Данас је Војводина исцеђени лимун, упропаштена, разривена, привредно доведена до просјачког штапа, а национално вређана до срца и потпуно разочарана."⁵⁷² Два месеца касније, сомборски радикали су сачинили текст међустраничног споразума, који су, у јулу 1932. године, усвојили на скупу страначких присталица.⁵⁷³ Настојећи да окупе опозицију у Војводини око заједничког политичког програма "за санирање данашњих прилика и коначно сређивање Војводине", понудили су га на усвајање и представницима других опозиционих партија. Кључни захтев, од шест садржаних у овом документу, гласи: "Тражимо да се у оквиру данашњих граница наше државе неодложно спроведе у живот начело *Војводина Војвођанима*, са истим онаквим правима каква ће уживати и друге покрајине и са истим онаквим управним системом какав ће бити уведен у друге покрајине." У резолуцији се, такође, тражи "да се сви положаји у Војводини попуњавају у првом реду способним и квалификованим Војвођанима", као и

⁵⁷¹ Говор Јована Лалошевића на конференцији одбора НРС за Војводину, 17. априла 1932 - Историјски архив Сомбор, Ф-57, инв. бр. 327.

⁵⁷² Исто

⁵⁷³ Овом састанку су, осим војвођанских радикала, присуствовали и чланови руководства странке, Милош Трифуновић и Милан Стојадиновић, што се тумачи заинтересованошћу Главног одбора за тај скуп и садржај усвојеног документа.

да они буду адекватно заступљени у органима централне власти. Међу захтевима су и демократско уређење земље, слобода штампе, збора и договора, сузбијање привредне кризе, као и решавање питања народних мањина у Војводини у духу и према прописима Тријанонског уговора. Сомборска резолуција је свакако представљала суштинско одступање од дотадашње унитаристичке концепције Радикалне странке, мада није прецизирала уставну форму положаја Војводине, нити облик уређења државне заједнице. Резолуција обнавља "историјски" појам Војводине и одбацује претходна и постојећа уставна решења, као намеру режима да тиме "докине покрајинску свест, укључењем Војводине у оквир Дунавске бановине."⁵⁷⁴

Ранко Кончар запажа "аутохтоност ове политичке иницијативе" и њен "континуитет са новосадском", релативизујући у извесној мери пређашње, па и сопствене, тезе о утицају Загребачких пунктација на одржавање новосадске конференције.⁵⁷⁵ Чињеница је, међутим, да је Новосадска резолуција усвојена шест месеци касније, односно тек после Загребачких пунктација, те да су њене формулације експлицитније захтевале посебан државноправни положај Војводине, што, ипак, указује на политички утицај Самосталне демократске странке и њен концепт преуређења државе, прихваћен као предуслов опстанка и јединства Сељачко-демократске коалиције.⁵⁷⁶

Још од усвајања Резолуције СДК, 1928. године, било је је видљиво да ће Самостална демократска странка "у уставној и националној политици углавном епигонски следити ставове ХСС."⁵⁷⁷ Прилагођавајући се доминантнијем коалиционом партнеру, СДС је мењала сопствену политику и, услед тих промена, делила се и осипала, јер је у њеном руководству и чланству било противника федерализма, незадовољних губљењем

⁵⁷⁴ Р. Кончар, *нд*, стр. 91. Кончар је, иначе, први објавио текст Сомборске резолуције, на основу заоставштине коју му је уступила Лалошевићева породица.

⁵⁷⁵ Р. Кончар, *нд*, стр. 98-99; Ч. Попов, Ј. Попов, *нд*, стр. 43.

⁵⁷⁶ Т. Стојков, *Опозиција у време шестојануарске диктатуре 1929-1935*, стр. 210-213, 219.

⁵⁷⁷ Ч. Попов, Ј. Попов, *нд*, стр. 38.

програмске аутентичности и антисрпским иступима Светозара Прибићевића.⁵⁷⁸ Међутим, од свих опозиционих странака у Војводини, најрадикалнија гледишта о државноправним променама потицала су управо из редова СДС. Војвођански самосталци, предвођени Душаном Бошковићем, били су изричитни у ставу да Војводина треба да буде "равноправна федерална јединица", уздајући се у ХСС и Мачека у настојању да остваре једнако државноправно решење за Војводину. Лидер ХСС је подстицао федералистичке и аутономистичке захтеве у Војводини, обећавајући Бошковићу да "неће правити питање због Срема ако Војвођани буду пристали на федерално уређење земље", али је питање Војводине сагледавао на различите начине, зависно од политичког тренутка и односа снага. Мачек је Војводину третирао као "културно-историјски индивидуалитет" (за разлику од Србије, Хрватске и Црне Горе, као "државно-историјских индивидуалитета"), који може, али не мора имати равноправан статус у држави.⁵⁷⁹ Сматрао је да се Војводина (као и Босна и Херцеговина) може плебисцитарно одредити за прикључење Србији или Хрватској, а у "резервној" варијанти распада Југославије, претендовао је на Срем или његов део, али и на територије у Бачкој.⁵⁸⁰

Месец дана после усвајања *Загребачких пунктација*, Бошковић је пренео Мачеку иницијативу војвођанске опозиције да, сопственим документом, верификује своја мишљења о питањима покренутим у *Пунктацијама*. Та иницијатива била је, између осталог, резултат претходних контаката са Лалошевићем који је настојао да придобије демократе и СДС у Војводини за ставове из Сомборске резолуције, те да она добије шири,

⁵⁷⁸ Превирања у СДС, започета већ током 1928, резултирала су поделом међу њеним истакнутим члановима: уз Прибићевића су остали Срђан Будисављевић, Сава Косановић, Већеслав Вилдер, Хинко Кризман, а странку су напустили Светислав Поповић, Петар Теслић, Првислав Гризогоно, Грегор Жерјав.

Б. Глигоријевић, *Стварање пречанског фронта у Хрватској и политичке последице (1927-1941)*, ЈИЧ, 1/1997, стр. 105.

⁵⁷⁹ Поделу на седам јединица, различитог нивоа "индивидуалности", Мачек је предложио краљу Александру, уочи шестојануарске Прокламације. Осим Војводине, у "културно-историјске индивидуалности" убрајао је Словенију, Босну и Херцеговину и Македонију. Т. Стојков, *ид*, стр. 68.

⁵⁸⁰ М. Радојевић, *ид*, стр. 64-65.

"војвођански" карактер. Бошковићу је, у Загребу, сугерисано да Војвођани подрже Загребачке пунктације, те да се држе њихових основних начела, уколико инсистирају на сопственом документу.⁵⁸¹ С друге стране, Лалошевићеви радикали су невољни пристанак Главног одбора на састанак са СДС и прихватање *Новосадске резолуције*, измејствовали управо тврдњом да предстојећи скуп нема за циљ подршку *Загребачким пунктацијама*, нити да ће на њима бити заснован међустранички документ који су намеравали да усвоје.⁵⁸²

У припремама конференције, на којој је, 28. децембра 1932. године, усвојена *Новосадска резолуција*, нису, међутим, била ретка мишљења да за њену основу треба узети управо *Загребачке пунктације*, а испољене су и разлике у погледима на облик државноправног уређења земље и положаја Војводине.⁵⁸³

Док је СДС заговарала федерално државно уређење, у коме ће Војводина имати равноправан статус, дакле, као федерална јединица, радикали су инсистирали на широкој аутономији и самоуправи, избегавајући да прејудицирају облик државног преуређења. Међу њима је било и мишљења да садржај документа треба ограничити на критику режима и захтев за сазив уставотворне скупштине.⁵⁸⁴ Ставоје СДС

⁵⁸¹ Т. Стојков, *Одјек загребачких пунктација у грађанским опозиционим странкама Војводине*, стр. 70.

⁵⁸² С. Марковић, *Грађанска опозиција у Војводини 1929-1941*, Нови Сад, 2006, стр. 70.

⁵⁸³ Таква мишљења заступали су представници демократа и ХСС, као и део присутних радикала.

Исто; Р. Кончар, *нд*, стр. 109.

⁵⁸⁴ У Рукописном одељењу Матице српске налази се неколико списа, између осталог и Нацрт устава, који, својом садржином, сугеришу да су дело опозиционих радикала, предвођених Јованом Лалошевићем. Међу тим документима, налази се и један, непотписан, који представља верзију *Новосадске резолуције*, па је могуће да је реч о радикалском предлогу који су сачинили Лалошевић и Сима Рацић. Текст је, делимично, идентичан са усвојеним, али се у овој верзији не помиње захтев за "равноправним положајем Војводине", већ се, начелно, захтева ново државно устројство и сазивање Уставотворне скупштине. Последњи, 5. одељак, гласи: "*Идентичност културног развитака војвођана и хрвата, њихов вековни заједнички живот у једној те истој државној целини и таквом идентичном културом и заједничким животом створени слични менталитет и једнаки погледи на задаће и добро функционисање државног устројства с једне стране а традиционална осведочена љубав војвођана према српском народу с друге стране могу корисно да послуже када ваља премостити евентуалне препоне и изгладити евентуалне противности. Та чињеница императивно налаже војвођанима и ставља их пред узвишену историјску задаћу да свом снагом својом и свом*

подржавали су присутни чланови Демократске странке, док су представници ХСС инсистирали на предлогу који би био сачињен у духу и на принципима *Загребачких пунктација*. У тексту Резолуције није експлицитно поменуто федерални статус, већ је, као компромис између сучељених ставова, у коначну верзију унет следећи захтев: "У будућем уређењу државе Војводина са Сремом за себе тражи исти положај који ће имати остале покрајине". Овом захтеву претходи оцена да "после укидања Видовданског устава, народ треба на основу већ извршеног уједињења, по својој слободној вољи да даде овој држави ново и коначно уређење, по коме ће народу у уставном, демократском, чисто парламентарном режиму бити обезбеђена потпуна и неокрњена грађанска слобода, једнакост, равноправност и поредак правни..." Констатује се да "диктаторски режим од 6. јануара 1929. године не само да нема никаквог разумевања за специјалне прилике и потребе појединих покрајина, па и Војводине", већ је "увео и подржавао овде једну немогућу администрацију, несношљив порески систем који су у Војводини створили опште и дубоко незадовољство, а својим насиљем и коруптивношћу порушили и све високе националне идеале за које се Војвођанско Српство вековима одушевљавало и помоћу којих се овде вековима одржало." Резолуција истиче да ново уређење државе чини хитним и међународни положај државе и тражи да културна аутономија народних мањина буде загарантована основним државним законом. У тексту се оцењује да је Војводина, "некада најбогатија покрајина", сада "спала на просјачки штап" и апелује на све "патриотске, искрено демократски расположене елементе у нашој држави, са ове и са оне стране Дрине, Саве и Дунава, да, имајући увек у виду интересе државне целине" заједно ступе у борбу "против недемократске владавине" у земљи.⁵⁸⁵

љубави према отаџбини и народу узму учешћа у преговорима и саветовањима позваних о новом Државном Уређењу те да покушају убрзати коначан споразум њихов." - Рукописно одељење Матице српске, М-9931

⁵⁸⁵ Резолуција представника опозиционих странака у Војводини од 28. децембра 1932 -

Рукописно одељење Матице српске, М-5392

Од укупно 23 учесника Новосадске конференције, само радикал Светозар Станковић није прихватио текст Резолуције и повукао се пре завршетка састанка.

Резолуција, дакле, не помиње експлицитно федерализам, али га несумњиво сугерише кључним захтевом о "истом положају Војводине са Сремом у будућем државном уређењу". Правнополитичку реконструкцију државе предвиђа "на основу већ извршеног уједињења", чиме се, ипак, разликује од става о 1918. години "као исходној тачки", а посредно се дистанцира и од Мачекових претњи сецесијом, уколико се не испуне хрватски захтеви, формулацијом о "интересима државне целине."

Захтевом за државноправним преуређењем који је, овог пута, потекао од српске опозиције у Војводини, и то само месец дана после *Загребачких пунктација*, чији су аутори, у накнадним интерпретацијама, повремено негирали само постојање заједничке државе, *Новосадска резолуција* изазвала је бурне реакције-критике и осуду у српским политичким партијама, одобравање и подршку у хрватским. После неуспелог покушаја да спречи учешће својих чланова на новосадској конференцији, Главни одбор Радикалне странке оценио је да је *Новосадска резолуција* удар "на јединство српске нације" и да је њено доношење подстакнуто "сумњивим хрватским државноправним концепцијама", те да се државноправне реформе не могу остварити на основу "пунктација Мачек-Прибићевић", већ на принципу државног унитаризма са "широким народним самоуправама". Сматрали су да би организација државе у форми "аутономних администрација разних покрајина Краљевине које ће бити надлежне за сва локална и регионална питања" задовољила "оправдана тражења Хрвата."⁵⁸⁶ Мада је као члан опозиционе групе радикала и сам учествовао на Конференцији, проф. др Алекса Ивић је сматрао да се политичка борба у покрајини не сме водити на темељу *Загребачких пунктација*: "Ми Војвођани не смемо и не можемо према Београду бити у истом положају у коме се налазе Хрвати. Нама је дужност да водимо бригу о бољој будућности Војводине, али при том не смемо заборавити да смо ми, у првом реду и пре свега, Срби."⁵⁸⁷ Део војвођанских радикала јавно се побунио против Новосадске резолуције и саопштио да

⁵⁸⁶ Т. Стојков, *нд*, стр. 230-231.

⁵⁸⁷ Нав. према: Ч. Попов, Ј. Попов, *нд*, стр. 44.

Војводина не пристаје "уз разне рушилачке пунктације, долазиле исте било с које стране и било од кога."⁵⁸⁸

За Демократску странку, положај Војводине није био државноправно питање, нити је она могла имати статус федералне јединице, већ самоуправе у децентрализованом држави. За прваке Демократске странке, такође, био је споран утицај државноправних концепција ХСС на захтеве војвођанских опозиционара, па Милан Грол, још пре усвајања *Пунктација*, пише да изједначавање статуса Војводине са хрватским захтевима води "у неспоразуме и хаос". "Кад би се Хрвати задовољавали широком самоуправом... примена такве децентрализације ишла би за све, па и за Војводину. Али Хрвати то неће и онда је апсурдно да се компромис с њиховим захтевима (у којима је добар део издвојеног националног и самодржавног карактера) узима за базу целе организације. Тражити за Нови Сад исто што Загреб за себе тражи, било би поновити у обрнутом смислу погрешку Видовданског устава, који је положај Загреба хтео свести на положај Зајечара." Грол се залаже за различите компетенције јединица, "једних великих око природних гравитационих тачака (Београд, Загреб, Љубљана, а свакако још и Сарајево у прелазној национално-културној зони), јединица са федералним карактером и затим других-мањих јединица, у оквиру оних првих, са регионалним самоуправним карактером."⁵⁸⁹ Лидер демократа Љубомир Давидовић такође је оценио да је *Новосадска резолуција* "на штету народног и државног јединства, те да доводи до цепања српског народног елемента." У образложењу Нацрта споразума који је Демократска странка понудила опозицији и у Писму страначким пријатељима 1932-33, Давидовић се залаже за седам, осам или девет самоуправа које треба да задовоље "непосредне дневне интересе" народа и омогуће му "самостално-аутономно пословање и газдовање у обласној заједници." Осим самоуправа,

⁵⁸⁸ Славко Милетић, Лаза Шуваковић и Светозар Станковић организовали су, у фебруару 1933, конференцију радикала из Војводине који су били против Новосадске резолуције. Писмо Милана Стојадиновића Сими Тапавици, адвокату из Сомбора - АЈ, Збирка Милана Стојадиновић, Ф 1

⁵⁸⁹ Објављено у: Збирка докумената *Југославија 1918-1988*, I, пр. Б. Петрановић, М. Зечевић, стр. 338.

Давидовић предлаже и формирање четири велике заједнице, српску, хрватску, словеначку и Босну и Херцеговину, на основу њихових "културно-историјских посебности," у оквиру којих би постојале самоуправне области, у какве спада и Војводина. Он, међутим, искључује такво покрајинско уређење које би, "склопом покрајина и правним установама већ унапред било противно идеји моралне солидарности због које су Срби, Хрвати и Словенци створили једну државу или које би се морало показати у пракси као неизводљиво." Ово, начелно изјашњавање о потреби устројства заједничке југословенске државе, по обрасцу сложених државних организација, тумачи се као један од напора које су опозиционе странке у Београду чиниле у приближавању гледишту вођства ХСС.⁵⁹⁰

Земљорадничка странка испољила је толерантнији став према *Новосадској резолуцији* и сличним документима, насталим на таласу *Загребачких пунктација*, Њено руководство није у потпуности одобравало *Пунктације*, нарочито оцене о "србијанској хегемонији", али се залагало за реорганизацију државе на федералистичкој основи, уз очување "темеља целокупности државе признате уговорима о миру." И у њиховим пројекцијама могуће поделе земље, Војводина, укључујући и Срем, део је Србије, а предвиђају постојање још три федералне јединице. Лево крило ове странке је подржавало Загребачке пунктације и заступало став о повратку на 1918. годину, као "исходну тачку", од које треба почети преуређење државе.⁵⁹¹

Селјачко-демократска коалиција поздравила је доношење Новосадске резолуције, посматрајући је у контексту Загребачких пунктација и стратегије разбијања "србијанске хегемоније". За Трумбића је Резолуција "карактеристична нарочито из тога што долази од војвођанских радикала" и тражи да Војводина буде "јединица са једнаким правима као свака друга,

⁵⁹⁰ Т. Стојков, *нд*, стр. 206-207.

⁵⁹¹ У једној белешци Јована Јовановића помиње се могућа подела: "Србија (Војводина, Срем, Стара Србија, Јужна Србија и део нове Црне Горе, Пећ, као и Санџак), Босна и Херцеговина (са старом Црном Гором, Катунска и Ријечка нахија, Дубровник, Котор до Метковића), Хрватска (садање бановине Савска и Приморска), Словенија (Дравска)".
Нав. према: Т. Стојков, *нд*, стр. 226.

дакле и као Србија. Граница је на Дунаву!" Резолуцију је у име црногорских федералиста поздравио и Секула Дрљевић. Он је истовремено, једини политичар који је прихватио иницијативу Одбора за извршење Новосадске резолуције о састанку опозиционих странака, на коме би се усагласила гледишта и формирао јединствен политички блок.⁵⁹²

⁵⁹² Р. Кончар, *нд*, стр. 136.

3. ПРИНЦИПИ ДРЖАВНОГ УРЕЂЕЊА У ПРОЈЕКТУ ЈОВАНА ЛАЛОШЕВИЋА

Негативне реакције српске опозиције на *Новосадску резолуцију* нису обесхрабриле Јована Лалошевића и његове присталице. Реагујући на критике, посебно из редова сопствене странке, Лалошевић је оценио да треба "отворити очи" Београду и убедити га да је "данас војвођанско питање најтеже, најделикатније и најопасније. Куд и камо теже и сложеније него хрватски проблем". "Хрвати су", сматра Лалошевић, "компактан народ, имају своју 1000-годишњу историју, развијену културу... Али ми Војвођани смо мешавина Срба, Буњеваца, Шокаца, Русина, Словака, Мађара, Немаца. И ако ми не будемо умели у ту мешавину унети опште народно задовољство, ако ми у тој мешавини не знамо да створимо реда, правног поретка и културног и економског напретка, онда нам прети неизоставна катастрофа".⁵⁹³

Амбицију да буде посредник између опозиције у Београду и Загребу, односно, да пронађе компромисно решење између захтева за државом као "асоцијацијом интереса" и радикалских ставова о децентрализацији, Лалошевић је изразио и кроз свој уставни пројекат. Овај текст је, вероватно, написао са својим сарадницима још у току израде Новосадске резолуције, а представљен је у јануару 1933. године на једном саветовању групе опозиционих радикала у Сомбору. Циљ овог нацрта је био да "маркира основни правац државног уређења који би опозиција хтела да постигне" и да представи "минимум оправданих заједничких жеља који би, по убеђењу удружене опозиције једино кадар био да покрене наш политички живот са мртве тачке."⁵⁹⁴

Југославија је дефинисана као уставна, парламентарна и наследна монархија, "јединствена и недељива државна заједница." Јединство је

⁵⁹³ Говор Јована Лалошевића на састанку Одбора за извршење Новосадске резолуције, 19. јануара 1933 - Историјски архив Сомбор, Ф-57, инв. број 354.

⁵⁹⁴ Нацрт устава Јована Лалошевића - Рукописно одељење Матице српске, М-9931

олично у краљу, "једном парламенту за послове који су заједнички за целу државу и једној влади која управља државом" а у ингеренцији "земаљске управе" су војска, спољни послови, финансије, трговина "и све оно што је са овим у каузалној вези". Краљевски прерогативи "врше се искључиво преко владе" која је одговорна парламенту, а за све промене монархових овлашћења неопходан је референдум.

Нацрт предвиђа поделу земље на "покрајине": предратна Србија са Јужном Србијом, Хрватска са Приморјем, Црна Гора са Далмацијом, Босна и Херцеговина, Словенија, Војводина са Сремом, са пуном законодавном и извршном аутономијом у пословима који су им "припуштени", а то су "унутрашњи послови, просвета и црква, народно здравље и социјална политика, судство и пољопривреда."⁵⁹⁵ Лалошевић предвиђа да "законодавну власт, на нивоу државе, врше "краљ и Народна скупштина, односно Покрајинска већа заједнички"⁵⁹⁶. Међутим, из наставка текста произилази да ову формулацију не треба схватити дословно, већ тако да Покрајинска већа доносе "законе који се тичу само појединих покрајина, а крећу се у оквиру послова који су припуштени покрајинама." Покрајински закони "не могу стајати у опреци са земаљским законима, нити могу прекорачити делокруг покрајинских већа" јер, у супротном, Народна скупштина има право да их поништи.⁵⁹⁷ Извршну власт врше бан и предстојници појединих ресора које именује краљ, али одговарају Покрајинском већу, као установи која треба да одвоји државне од локалних надлежности и тако, с једне стране, централно законодавство "ослободи терета који га притискају" а, са друге, омогући да се "покрајински интереси брже и боље удовоље." Државним законом се утврђује део јавних прихода који припада покрајинској управи, а она је дужна да извршава сва "законита наређења земаљске владе на својој територији" и да обавља "све агенде земаљске владе за које ова нема своје посебно особље, под теретом дисциплинске и материјалне одговорности." Свим покрајинама гарантују се слобода штампе, "збора и договора", сталност и независност

⁵⁹⁵ Нацрт устава Јована Лалошевића - РО МС, М-9931

⁵⁹⁶ Исто, II одељак, члан 1.

⁵⁹⁷ Исто, члан 3-4.

судија, општинске и окружне аутономије, једнакост грађана пред судовима и властима и легислативно решење мањинског питања у духу Тријанонског уговора.⁵⁹⁸

У образложењу ових одредби Лалошевић наглашава да Нацрт полази од "постојећих прилика" и "данашње државне форме", настојећи да омогући "мирну еволуцију државног живота", јер би, у супротном, настале "још веће тешкоће", а "постојећи сукоб заоштрен до крајњих граница." Он тражи "најподеснији систем владавине и управе за земљу која је састављена из делова разне културе, разне прошлости и разног економског и социјалног развитка." Поделу земље на покрајине Лалошевић види као начин да се дође до брзе, јефтине и добре управе", јер централизам не може да удовољи "диференцираним потребама."⁵⁹⁹

Позивајући се на различита уставна и политичка решења, између осталог и на Хрватско-угарску нагодбу, Лалошевић је у свој Нацрт унео елементе различитих облика државног уређења. Он искључује федерализам као непрактичан и прескуп за "територијално мале, а економски слабе покрајине" и супротставља му појам деволуције, мада је то, заправо, један од начина настанка федерације.⁶⁰⁰ Нацрт предвиђа законодавна, судска и извршна овлашћења покрајина чиме одступа од класичних обележја аутономног концепта. Стога овај текст, као неуспео компромис између различитих политичких становишта о државноправном преуређењу земље, није задовољио војвођанске самосталце који су се експлицитно залагали за федерализам, а са друге стране, радикали су се дистанцирали од Лалошевићевог Нацрта, сматрајући да компромитује странку јер садржи елементе сепаратизма. Власт је наредила Лалошевићу да преда све

⁵⁹⁸ Исто

⁵⁹⁹ Исто

⁶⁰⁰ Деволуција је "разједињавање једне унитарне државе, њено цепање на неколико државних целина које добијају својство федералне јединице." За разлику од другог начина настанка, агрегације (када федерација настаје на основу усвојеног договора самосталних држава), деволуција је "дело центрифугалних снага и снага партикуларизма." (*Уставно право*, стр. 379)

примерке Нацрта и, према неким сведочењима, ставила га "под полицијски надзор."⁶⁰¹

Еволуцију својих политичких ставова Лалошевић је објашњавао отпором према "србијанској идеји" због које су Срби из Војводине морали да се одрекну "војвођанског патриотизма". Тај "патриотизам", односно "осећај отачастољубља", како га назива Лалошевић, "мађарском недржавничком политиком уништен је у душама Срба војвођана и оно је одагнано на пучину свесрпског национализма."⁶⁰² У говору пред страначким присталицама, Лалошевић наводи да "док су Србијанци, у име Србије, све захватили што су могли, дотле су Војвођани, у име Српства, све напустили што су имали."⁶⁰³ Сматрајући да успешна политичка борба мора бити ослоњена на "наше традиције и на наш војвођански патриотизам", Лалошевић је покушао да формира Војвођанску радикалну странку чији би се програм заснивао на *Новосадској резолуцији*. Та чињеница, као и наглашено разликовање између *Војвођана* и *Србијанаца, српског и србијанског* у Лалошевићевој реторици указују на то да се он, после усвајања *Новосадске резолуције*, приближио политичким становиштима Самосталне демократске странке која су, у погледу захтева за посебним државноправним статусом Војводине,

⁶⁰¹ *Животопис др Јоце Лалошевића, адвоката из Сомбора* - Историјски архив Сомбор, Ф-57, инв. бр. 29.

Жалба Јована Лалошевића против наређења истражног судије да преда све штампане примерке свога нацрта међустраничног споразума о државном преуређењу - АЈ, Збирка Милана Стојадиновића, фасцикла 9, инв. бр. 48.

Извештај предстојника градске полиције у Суботици бану Дунавске бановине од 3. јула 1933 - АВ, Ф 126, Кабинет бана, пов. 229/1933, пов. к. 844.

⁶⁰² У говору пред страначким присталицама, Лалошевић, између осталог, каже: "И ја сам био један од таквих Срба интелектуалаца који сам образован у духу национализма...али после кратког времена ја сам се разочарао јер сам увидео да има нечег вишег и светијег, а то је љубав према родној грудии, отачастољубље и идеали човечанства. Убрзо сам осетио да сам сироче јер сам увидео да Србија има своју децу, а њој туђа деца не требају. Она је као мајка пригрлила своју децу, а према туђој је имала само онај добронамеран однос који вређа човека од поноса. Ми смо наш политички положај у Војводини без борбе напустили замлечени идејом национализма, а сада их морамо борбом заузимати. Господо, Србијанци су само зато јаки и јачи од нас, јер се они увек осећају као Србијанци. Нису они фермали ни Краљевину СХС, а још мање фермају ову Југославију, они су увек реаговали и реагују као Србијанци..."

Говор Јоце Лалошевића по питању обнове рада Главног одбора Војвођанске радикалне странке - Историјски архив Сомбор, Ф-57, инв. бр. 360.

⁶⁰³ *Исто*

превазилазила и *Сомборску резолуцију* и његов уставни Нацрт. Можда је и то био један од разлога што иницијатива о обнављању Главног одбора Војвођанске радикалне странке није уродила плодом, без обзира на неслагање једног броја радикала у Војводини са политиком руководства странке.

Пред крај живота, Лалошевић је оштро критиковао ревизионистичку политику Мађарске, полемишући са захтевом Ревизионистичке лиге за организовањем плебисцита у Војводини и, истовремено, критикујући империјализам и "крути централизам" бивше Угарске. У оваквим његовим ставовима поједини аутори виде "континуитет и доследност у вези са централизмом који није поштовао локалне интересе како у Угарској, тако и у Краљевини Југославији."⁶⁰⁴

⁶⁰⁴ Видети: С. Марковић, *нд*

4. ЕЛАБОРАТ О ВОЈВОДИНИ НИКОЛЕ МИЛУТИНОВИЋА

За разумевање политичких становишта и државноправних концепција српских политичара и интелектуалаца у Војводини и сукоба међу њима, испољеног већ 1918, у погледу начина уједињења, а затим и положаја Баната, Бачке, Барање и Срема у југословенској држави, незаобилазна је улога Матице српске. Најстарија српска књижевна, културна и научна институција окупила је, између два рата, део интелигенције који је, још од Велике народне скупштине, *југословенство* претпостављао *српству*, а после уједињења заступао идеје Самосталне демократске странке, односно Војвођанског фронта и њихов концепт државноправног уређења земље и статуса Војводине у Краљевини Југославији.⁶⁰⁵ Окупљени у институцији, од оснивања значајној по карактеру и снази свог утицаја на друштвене и политичке процесе у српском корпусу, северно од Саве и Дунава, они су активно учествовали у формулисању и пропагирању идеологије "војвођанства" на којој је настао аутономистички, односно федералистички покрет. Њихов утицај је био видљив већ крајем 20-тих⁶⁰⁶, а претежан нарочито у другој половини 30-тих година, када су на челу Матице српске били чланови Самосталне демократске странке и руководства Војвођанског фронта. Тако је Матица, осим што је слабљена кризама, изазваним концепцијским сукобима око пројектовања њене примарне улоге и положаја у новонасталим околностима, увучена и у политичке борбе и дубоке поделе, карактеристичне за Војводину и државу у целини. Дилема која је поделила чланове Матице, али и јавност, садржана је у питању да ли Матица треба да

⁶⁰⁵ Коста Милутиновић пише да је Матица српска "за све време диктатуре и каснијих ненародних режима у старој Југославији остала у рукама опозиционих демократских снага Војводине". (*Јосип Сподлака и Војводина*, ЗМС за историју, 2/1970, стр. 53)

⁶⁰⁶ За секретара Матице српске, 1920, изабран је Васа Стајић, најжешћи противник непосредног присаједињења Војводине Краљевини Србији и непомирљиви заговорник "југословенског" карактера покрајине. Јаша Томић је, револтиран том одлуком, одбио да икада више уђе у Матичино здање, а своју оставштину тестаментом је оставио Народној библиотеци Србије.

Д. Попов, *Матица српска и догађаји око ослобођења*, Зборник радова Присаједињење Војводине Краљевини Србији 1918, Нови Сад, 1993, стр. 175.

буде "војвођанска установа" или је њена улога очување националних вредности и подизање културних стандарда у целокупном српском корпусу и на читавом југословенском простору. Сукоби на челу Матице српске ескалирали су 1929. интервенцијом полиције, када је тадашња Управа, коју су, углавном, чинили чланови или присталице Самосталне демократске странке одбила да прихвати чланство преко 800 нових чланова Матице, углавном из редова добровољаца и колониста, насељених у Војводини.⁶⁰⁷ Због афирмисања "изузетног, а недовољно признатог положаја Војводине", Матица је, међу политичким противницима, важила за "центар својеврсног сепаратизма пречанских Срба" који води "партијску политику" и залаже се више за "покрајинска аутономна права него за политичке и демократске слободе."⁶⁰⁸

Међу челним људима Матице, у то време, по залагањима за посебан, чак и привилегован положај Војводине у држави, издваја се Никола Милутиновић који је био на дужности секретара, од 1932. до 1941. године. Његов долазак на то место био је резултат компромиса између опозиционих група радикала, демократа и самосталних демократа, претходно

⁶⁰⁷ У Управи су били чланови СДС Никола Милутиновић, Александар Моч, Жарко Јакшић, а на другој страни, били су Федор Никић, Мирко Косић, Вељко Петровић, Милан Кашанин, Стеван Ђирић и др.

Политика, 5. септембар 1929.

Коментаришући ове догађаје, Димитрије Клицин је оценио да су они имали "извесно политичко обележје", као и да је у Матици српској превладала "струја регионализма и пречанских фронтава." Вељко Петровић је, крајем 20-тих, сматрао да се Матица налази пред избором између "велике, савремене, установе која треба да обухвати целину народну" и "мање више патријархалне, да не кажемо фамилијарне, покрајинске и љубитељске институције." (*Борбе у Матици српској и њени проблеми*, стр. 26-30)

Станоје Станојевић, чијом су оставком у Књижевном одбору и почела превирања у Матици српској, објавио је у *Политици* чланак под називом "Срамота", у коме, између осталог, пише: "У Војводини је колевка српске просвете, српске науке и културе. Из Војводине су били родом готово сви српски књижевници и научници. И доцније, када је центар српске просвете, науке и културе пренет у Београд, Војводина се стално поносила што је она била представник српске књижевности и науке. И после уједињења Војвођани су се често хвалили тиме, бусали се у груди, са поносом помињали та факта и са омаловажавањем некултурнога човека, са висине говорили о другим српским покрајинама у томе правцу, особито у Србији, одакле им је дошло ослобођење. Они су Војводину сматрали за културно-аристократску провинцију у нашој држави, а себе све од реда за рођене, Богом дароване и патентиране "културтрегере" у овој нашој "бедној" и "некултурној" земљи." (В. Крестић, *In memoriam - др Федор Никић*, ЗМС за историју, св. 46, Нови Сад, 1992, 202-213)

⁶⁰⁸ Б. Шимуновић Бешлин, *нд*, стр. 52.

постигнутог усвајањем *Новосадске резолуције*⁶⁰⁹, а доминација у Управи означила је истовремено и победу њихових политичких и националних концепција у Матици српској. Као либерал и демократа, Милутиновић се, 1918, залагао за уједињење Војводине преко Народног вијећа, а 1924. постао је члан Самосталне демократске странке чију је политичку платформу ватрено заступао све до 1939. године. У својој *Аутобиографији*, Милутиновић наводи да је, "заједно са осталим војвођанским либералима" приступио Југословенској демократској странци, а да је, после формирања СДС, приступио новој странци, иако "није одобравао политику Националног блока и режима Пашић-Прибићевић."⁶¹⁰ У два наврата био је уредник *Летописа Матице српске* (1933-1935. и 1936-1941), а први пут у историји ове институције, покренуо је часопис *Глас Матице српске* у коме је био уредник и аутор највећег броја написа. Сматрао је да Матица треба да напусти "уски књижевно-научни делокруг" и да буде "иницијатор" и "регулатор" решавања друштвених питања и проблема Војводине.

Почев од првог броја, објављеног у мају 1934, Милутиновић је у *Гласу* пропагирао "идеологију војвођанске националне политике", инсистирао на њеном посебном положају и улози у југословенској држави.⁶¹¹ У *Аутобиографији*, секретар Матице српске пише да је, "у низу чланака, објављених у раздобљу од 1934-1941. поставио и разрадио нову концепцију о аутономији Војводине која се битно разликовала од ранијих предлога и поставки наших грађанских политичара."⁶¹² Тај Милутиновићев исказ потврдио је касније и првак Војвођанског фронта Душан Бошковић, изјавом да су управо "мисли и пароле из *Гласа Матице српске* служиле за

⁶⁰⁹ Александар Моч, један од првака СДС, у чијем је стану, иначе, усвојена *Новосадска резолуција*, био је председник Матице српске од 1936-1941. Јован Лалошевић био је председник Месног одбора Матице српске у Сомбору.

⁶¹⁰ *Аутобиографија* - РО МС, М-14950, стр. 8, 15.

⁶¹¹ Према Милутиновићевим речима, уочи уједињења, 1918, "војвођански демократи нису одмах постављали захтев да Војводина добије статус посебне аутономне покрајине, али су заступали гледиште да би Војводина требало да добије барем неку ширу унутрашњу самоуправу." (*Аутобиографија*, стр. 9)

⁶¹² *Исто*, стр. 21.

формулисање програма грађанске опозиције у Војводини." Милутиновић је полазио од премисе да је држави неопходно ново уставно уређење у коме Војводина има исто право на "свој посебни положај као ма која друга покрајина Југославије."⁶¹³ Консеквентно политици своје странке, Милутиновић је на страницама *Гласа* заступао тезу да је преуређење југословенске државе потребно извести на основу граница "историјских покрајина", јер су кључни проблеми Краљевине Југославије настали управо као последица неприхватања таквих граница, као критеријума за њено државно уређење.

Захтев за посебним положајем Војводине Милутиновић темељи на њеном вишенационалном карактеру, јер је она "мешовита покрајина", за разлику од Србије која је "хомогена српска покрајина." Због тога, како наводи, Војводини "треба обезбедити покрајинску посебност" чак и да "никада у историјској прошлости није тражила своју посебну политичку територију."⁶¹⁴ Неколико месеци раније, међутим, он пише да у земљи, осим хрватског и словеначког, постоји и "српско питање", будући да постоје и "српске покрајине", међу којима је и Војводина. Сва ова питања, сматра Милутиновић, решиће се "потпуним задовољењем покрајинских потреба", односно таквом пореском политиком која би омогућила да покрајине располажу приходима од директних пореза, што би, опет, проширило њихове надлежности. Он, посебно, инсистира на захтеву да Војводину "у народном представништву треба да представљају искључиво само Војвођани", те да чиновници у покрајини треба да буду "у првом реду" из

⁶¹³ У својој *Аутобиографији*, Милутиновићев син Коста пише да су се "алузије" Димитрија Магарашевића, министра просвете у влади Милана Стојадиновића, о "једном од главних идеолога војвођанског сепаратизма" јасно односиле на чланке његовог оца, објављене у *Гласу Матице српске*, о којима се, између осталог, расправљало о "промени државноправног система у духу једнакости и равноправности свих наших земаља и покрајина." - РО МС, М - 15.779

⁶¹⁴ Текст под називом *Потпуна равноправност покрајина* изазвао је бурне реакције неких чланова Матице, а посебно Милутиновићева констатација о "државотворним способностима" Војводине као "посебне покрајине" око "решавања мањинског проблема." У полемици, овим поводом, члан Матице српске, Јован Медурић му је, у *Дану*, поручио да "покрене лист о свом трошку и у њему исповеда своја политичка уверења."

Глас Матице српске, бр. 48, 15. април, 1936, Матица српска, П III 261.
Дан, 223, 226 од 25 и 29. новембра 1936.

Војводине. Искључиво "домороци", сматра Милутиновић, "имаће срце и душу, очи и ухо за сложене проблеме Војводине" па "Војводину треба припустити Војвођанима."⁶¹⁵ Већ у првом броју *Гласа* он интерпретира "војвођанство" као "политичку појаву југословенског карактера"⁶¹⁶, а посебну пажњу заслужује, свакако, Милутиновићево залагање за "покрајинску војвођанску свест". Војводина има "мисију" да "удружена са другима истих начела и уверења", унесе "европске погледе", "културне методе", "широке видике", "модернија схватања" у јавни живот.⁶¹⁷ За остварење те мисије, потребно је афирмисати "војвођанску свест", а у ту сврху Милутиновић предлаже оснивање "војвођанских академских клубова".⁶¹⁸

Инсистирање на "покрајинској свести" за Милутиновића није било у супротности са упорним наглашавањем потребе снажења српског националног карактера Војводине, као вида одбране српства и југословенства на његовим северним границама. У више написа образлагао је идеју насељавања "најмање 300.000 Срба, Југословена и Словена у Војводини чији економски положај свака југословенска влада треба да унапређује "смишљеном пореском, привредном, здравственом, просветном, саобраћајном и комуналном политиком."⁶¹⁹ Идеја о јачању словенског елемента на северу, као прворазредном југословенском питању, није била ни нова ни спорна у политичкој јавности, али су Милутиновићеви захтеви за посебним положајем Војводине и инсистирање на "покрајинској свести",

⁶¹⁵ *Задовољење покрајинских потреба*, Глас Матице српске, бр. 37, 1. новембар 1935; *Национализација Војводине*, Глас Матице српске, бр. 22, 15. март 1935.

⁶¹⁶ *Глас Матице српске*, 1. мај 1934.

⁶¹⁷ *Глас Матице српске*, 15. јун 1936.

⁶¹⁸ "Жеља нас, који оснивамо ове клубове, јесте да и ми, и наше млађе колеге, никад не забораве Војводину, а камоли да се одрекну, када би јој по својим положајима могли помоћи. Нећемо да и међу нама буде таквих који једном тврде да нема Војводине, да је она своју улогу одиграла, да је она историјски појам, да постоји само "бивша" Војводина..." (*Глас Матице српске*, 15. децембар 1935)

⁶¹⁹ *Национализација Војводине*, Глас, бр. 22, 15. март 1935.

Положај и богатство Војводине, Глас, бр. 93, децембар 1938.

Онима који не желе Војводини изнимно благостање, Глас, фебруар, 1939.

изазивали бурна реаговања и полемике у новосадској и београдској штампи.⁶²⁰

Политичка гледишта СДС и Војвођанског фронта на уставноправни положај Војводине Милутиновић је, 1937, изразио у *Елаборату о могућем уставном решењу проблема Војводине* који је требало да послужи ауторима Нацрта устава групе загребачких интелектуалаца. *Елаборат* полази од потребе да се уставноправни положај Војводине дефинише тако да јој се обезбеди посебан и равноправан статус у држави, у форми која би, према његовом схватању, разрешила српско-хрватски спор око покрајине и помирила њихове националне интересе. Милутиновић сматра да је Војводина одувек била "мешовита српско-хрватска покрајина" и да је, као такву, треба заокружити "у границама историјске еволуције".⁶²¹ Такву мешовиту покрајину чинили би Банат, Бачка, Барања и Срем са жупањским, винковачким, вуковарским и осјечким котаром, тако да би она имала "словенско обележје", а као "православно-католичка", створила би "праву равноправност и сузбила сваку хегемонију." Позивајући се на статистичке податке из пописа становништва 1931. Милутиновић констатује да би у таквој покрајини била осигурана бројна надмоћност словенског живља.⁶²² У њој би постојала два "просветна центра", Нови Сад, за "војвођанско српство"

⁶²⁰ Полемишући са оптужбама да је сепаратиста и да "цепа српство", Милутиновић пише: "Нису сепаратисти они Војвођани који су прожети војвођанском покрајинском свешћу, већ сепаратисти су они "бивши" Војвођани који су из те покрајинске свести одавно емигрирали. Они који Војводину сматрају "бившом" покрајином." (*Покрајинска војвођанска свест*, Глас, 15. јун 1935)

⁶²¹ Друга мешовита покрајина била би Босна и Херцеговина, без чије "покрајинске самосталности", сматра Милутиновић, "нема ни покрајине Војводине." Нав. према: Р. Кончар, *нд*, стр. 251.

⁶²² Милутиновић у *Елаборату* наводи да би у "мешовитој" Војводини, у поменутих границама, било 698. 538 Срба и 237. 113 Хрвата, те да би они, заједно са осталим Словенима, чинили већину у односу на мањински живаљ. Ако се, међутим, структура становништва на таквој територији посматра по вероисповести, уочава се католичка већина у односу на православу, у односу 916.563 : 762.693.

Према резултатима пописа из 1931. године, у Дунавској бановини је православно становништво чинило већину од 58, 36%.

Дефинитивни резултати пописа становништва 31. марта 1931, Републички завод за статистику, www.stat.gov.rs

и Осијек, за "војвођанско хрватство."⁶²³ Мада је образлагао свој концепт потребом да, у федерално уређеној држави, "мешовите" покрајине буду "противтежа националном тријализму", Милутиновић је, чини се, само тражио форму која би обезбедила уставноправну посебност Војводине.

Без обзира на то што се не може са сигурношћу извести закључак о томе у коликој су мери Милутиновићеви погледи на уставно решење положаја Војводине утицали на ауторе поменутог Нацрта устава, извесно је да они "сасвим концидирају" са тим Нацртом и "схватањима Војвођанског фронта."⁶²⁴ У тексту загребачких интелектуалаца, такође, предвиђено је постојање две "мешовите" области, односно бановине, Војводине и Босне и Херцеговине. Остале три биле би: Српска област, коју би чиниле предратне Србија и Црна Гора, Хрватска са предратном територијом бановине, Далмацијом и Међумурјем, Словеначка област, у границама Дравске бановине. Загребачки интелектуалци предлажу Војводину, као посебну бановину "с обзиром на прилике и расположења у њој", а посебно ради "олакшања споразума између Хрвата и Срба, односно *пречана* и Србијанаца." Формирањем прве три области "били би задовољни Срби, Хрвати и Словенци", а четвртом и петом, "задовољили би се покрајински интереси и жеље муслимана а избегао најтежи проблем диобе Срба и Хрвата."⁶²⁵

Аутори нацрта позивају се и на вољу и расположење већине Војвођана, сматрајући да је Војводина "по менталитету свога словенског пучанства различита од Србијанаца", те да је "историјски и по традицији увек била пречански крај са којим се више саживела него са Србијом." Аргументе за посебан и равноправан уставноправни статус Војводине, ова група интелектуалаца налази и у бројним националним мањинама, потенцијалном проблему Срема "који је стварно дио Хрватске и Славоније", процени да Хрвати, Шокци и Буњевци у Бачкој "несумњиво гравитирају према

⁶²³ Нав. према: Р. Кончар, *нд*, стр. 251.

⁶²⁴ *Исто*, стр. 253.

⁶²⁵ *Један приједлог за нацрт устава* - Матица српска, М II 2244, стр. 11. Овај предлог, објављен у априлу 1937, потписали су: др Алберт Базала, др Милан Ђурчин, др Миливој Дежман, Јоза Кљаковић, др Иво Крбек, Иван Мештровић, Павле Остовић, др Иво Политео, др Иво Тартаља.

Хрватској." Зато сматрају да би статусно дефинисање Војводине као посебне бановине, било целисходније и са српског становишта, а свакако би допринело решењу српско-хрватског спора око државног уређења. На самом крају, наизглед невољно, као алтернативно решење које "пошто-пото треба избјећи", помиње се деоба Војводине, без прецизирања могуће линије разграничења.⁶²⁶

У уводном тексту, аутори образлажу предлог "тешком и нејасном вањском ситуацијом", и "жељом да се односи између Хрвата и Срба (као и између Србијанаца и "пречана") не кваре још више." Иако су Хрвати "главни противници досадашње државне политике и државног уређења", наглашавају, "и велика већина Срба изван граница бивше Краљевине Србије, а поименце такозвани *пречани*, у једнакој мјери су незадовољни и солидарни са Хрватима." Њихов закључак је да "међу Хрватима и пречанима у питању њиховог положаја у заједници нема разлике, а као "неоспорну чињеницу" наводе да "др Мачек представља све Хрвате и велику већину пречана, јер је носилац њихових захтјева."⁶²⁷ Овај пројекат, као комбинација "племенског начела" и "покрајинских интереса", односно етничких и историјских критеријума, није прихваћен у редовима српске опозиције, нити међу правним стручњацима којима је понуђен. Док су разлике у погледу надлежности бановина још и могле бити превладане, питање њиховог броја и територијалног разграничења онемогућило је израду јединственог текста, а кључно неслагање изазвао је загребачки предлог уставноправног положаја Војводине.⁶²⁸

Од сопственог концепта одустао је, после Споразума Цветковић-Мачек, и сам Никола Милутиновић. Већ уочи Споразума, он је напустио

⁶²⁶ Исто, стр. 12.

⁶²⁷ Исто, стр. 5.

⁶²⁸ Аутори Нацрта предочавају да је "до веће разлике у мишљењу дошло у питању броја јединица које би се имале образовати у преуређеној држави, јер је "београдска група" (у којој су, осим Слободана Јовановића, између осталог, били и Божидар Марковић, Михаило Илић, Никола Стојановић) "стајала на подјели у четири групе: Словеначка, Хрватска са Далмацијом, Босна-Херцеговина, а све остало да сачињава српску јединицу." Исто, 3-4.

федералистичку концепцију Војвођанског фронта у погледу статуса Војводине. "Уколико дође до стварања посебне хрватске и посебне српске области", писао је Милутиновић, "Војводини као покрајини српске области треба издејствовати такве границе да у њезином подручју уђе цео Срем, са незнатним делом Славоније, дакле да и Хрвати из жупанијског котара, винковачког са Винковцима и осјечког котара са Осијеком припадну Војводини." За такве границе он се залаже "без обзира постаје ли Војводина посебна област или само покрајина српске области."⁶²⁹

Еволуција Милутиновићевих политичких ставова и афирмација српског идентитета Војводине очигледна је у текстовима, објављеним у *Гласу Матице српске*, 1939/1940. године.⁶³⁰ Напустивши ставове из Елабората, он се залаже за доследну примену етничког принципа у процесу преуређења државе, па констатује, да поред хрватске, могу да постоје још само Бановина Србија и Бановина Словенија. Приближавајући своја гледишта о преуређењу државе ставовима Српског културног клуба, Милутиновић позива Србе "на окуп", јер "што важи за Хрвате, ваља да важи и за Србе. И Срби могу бити потпуно задовољни само онда када код повлачења унутрашњих граница пограничне покрајине са српском већином припадну српској области. Сваком своје!"⁶³¹ Секретар Матице српске се сада руководи логиком да се државе "не изграђују применом разноврсних и супротних начела" из које изводи следећи закључак: "Ако Славонија, Далмација и Херцеговина не представљају самосталне федералне јединице, већ су саставни делови јединствене Бановине Хрватске, не могу ни друге

⁶²⁹ Мишљење др Николе Милутиновића о проблемима преуређења државе 1939, Оставштина С. Ђирића

Нав. према: Р. Кончар, *Опозиционе партије и аутономија Војводине 1929-1941*, стр. 253-255.

⁶³⁰ И текстови потписани псеудонимима *Стари Војвођанин*, *Ревносни читалац*, итд, потпуно су сагласни Милутиновићевим погледима и садрже идентичне оцене и залагања.

Да ли и Срби на окуп, Глас, 174-176, новембар-децембар 1939.

Окупљање Срба и споразум са Хрватима, Глас бр. 106, јануар 1940.

⁶³¹ *Дан*, 29. децембар 1939. У овом интервјуу, Милутиновић је објашњавао да се залагао само за "поделу државе на неколико великих самоуправних подручја са историјским границама и корекцијама које би донеле собом саобраћајне, привредне и геополитичке потребе појединих покрајина", а од којих би једна била и Војводина.

историјске покрајине, настањене српским живљем, бити издвојене из српске јединице." У супротном, то би значило свесно "цепање Српства", а с обзиром на бројност Срба у држави и "слабљење Југославије и Словенства уопште."⁶³² Кад је је "удружено и сложено Хрватство извојевало себи Бановину Хрватску, ко сме Српству да се успротиви да удружено и сложено изгради себи своју српску јединицу", питао је Милутиновић, на страницама *Гласа*, у јануару 1940.⁶³³

⁶³² *Нема лажне демократије*, Глас, 17-18, фебруар 1940.

(Реч је, иначе, о једном од текстова које је Милутиновић, у овом периоду, писао под псеудонимом *Верус*)

⁶³³ *Окупљање Срба и споразум са Хрватима*, Глас бр. 106, јануар 1940.

5. ВОЈВОДИНА КАО ФЕДЕРАЛНА ЈЕДИНИЦА У ПРОГРАМУ ВОЈВОЂАНСКОГ ФРОНТА

Идеја о стварању једне војвођанске странке или покрета који ће се на политичкој сцени борити за остварење захтева из *Новосадске резолуције*, јавила се још у време њеног усвајања, 1932. године, али је реализована тек после парламентарних избора 1935.⁶³⁴ Оснивању Војвођанског фронта свакако су допринели и најава формирања Југословенске радикалне заједнице, слаб изборни резултат, недоследност, па и контроверзе у третирању "војвођанског питања" унутар Сељачко-демократске коалиције.

Војвођански аутономисти су на изборима 5. маја учествовали на листи Удружене опозиције, односно коалиције Сељачко-демократске коалиције, Демократске и Земљорадничке странке и Југословенске муслиманске организације, чији је носилац био председник ХСС Влатко Мачек. У изборној кампањи, Душан Бошковић захтевао је "и за нас Војвођане потпуну слободу, потпуну једнакост и братство без обзира на то ко припада којој вери, којем сталежу, којој нацији", рачунајући на подршку, пре свега немачке и мађарске националне мањине захтевима за уставно преуређење земље.⁶³⁵

Изборни резултати су, међутим, показали да је владина листа победила у највише изборних округа у Војводини. Опозиција је одбила да учествује у раду скупштине, оспоравајући регуларност избора, па већ у јуну председник владе Богољуб Јевтић подноси оставку, а нову владу, са Миланом Стојадиновићем на челу, формирају радикали, СЛС и ЈМО. Ове три странке ће убрзо основати Југословенску радикалну заједницу, у чијем је програму, државно уређење било засновано на "самоуправама широких размера." ЈРЗ је почивала на принципима националног и државног јединства, предвиђајући могућност да "поједина управна подручја уређују своје потребне

⁶³⁴ *Новосадска резолуција* је објављена тек 1935, у листу *Дан*, у време оснивања Војвођанског фронта.

⁶³⁵ Р. Кончар, *нд*, стр. 187.

административне, привредне, финансијске и социјалне прилике, уколико су у вези с појединим крајевима, а на начин који то уређивање не би доводио у супротност са државом, с њезиним циљевима и потребама..."⁶³⁶ Програм ЈРЗ прихватио је и део радикала у покрајини, који су раније подржавали *Новосадску резолуцију*, па су и многи протагонисти аутономије или федералног положаја Војводине, у новим околностима, прихватили концепцију и унитарног уређења Југославије, децентрализоване у форми "широких самоуправа".

На другој страни, део војвођанских радикала, СДС и Демократска странка преговарали су о оснивању политичке организације, која ће се борити за решавање "сложених проблема Војводине." Те проблеме су, према мишљењу Жарка Јакшића, једног од лидера СДС, могли успешно решавати само "домороци". Јакшић инсистира на тези да "војвођанско питање постоји исто као и хрватско" и зато за Војводину тражи "апсолутно исти положај који Хрватска тражи за себе". Овакви ставови озваничени су у федералистичком програму Војвођанског фронта, у јулу 1935. године и објављени у виду писма његовим присталицама. Друга од једанаест тачака овог програма предвиђа да ће се "држава уредити на федеративној основи. Једна од федералних јединица има бити Војводина (Банат, Бачка и Барања са Сремом). Све федералне јединице су међусобно равноправне, са истим делокругом рада. Свака покрајина брине се у првом реду за себе, а сви заједно за државу. Покрајинама управљају домороци." У Писму се констатује: "У границе државне не дамо дирати ником. Држава се не сме цепати ни делити. Хоћемо ову државу. Али нећемо овако државно уређење... нећемо тамницу ни ропство. Хоћемо равноправност."⁶³⁷ У осталим тачкама програм се залаже за демократизацију односа у земљи, критикује репресију режима, тражи амнестију свих политичких осуђеника, равноправност националних мањина. Федералистички концепт означио је дефинитивно прихватање политике самосталних демократа, иако су, од самог почетка, унутар овог

⁶³⁶ Програм Југословенске радикалне заједнице, објављено у: збирка докумената *Документи о Југославији*, пр. Ф. Чулиновић, Загреб, 1968, стр. 331-332.

⁶³⁷ Р. Кончар, *нд*, 194-197.

покрета постојале разлике у интерпретацији концепта државног преуређења и односа према федерализму. Кључна личност Војвођанског фронта био је самостални демократа Душан Бошковић, мада је формално изабран за председника Акционог одбора, уместо Милана Костића, тек јуна 1937. године.

Федералистичка концепција уређења земље била је кључни разлог за негативне реакције које је стварање Војвођанског фронта изазвало и у владајућим круговима и у руководству странака Удружене опозиције са седиштем у Београду. На састанку са представницима Војвођанског фронта, убрзо после оснивања, лидери демократа и земљорадника, Љубомир Давидовић и Јован Јовановић уважавали су право Војвођана на веће учешће у "словима и уређењу свога краја", али су инсистирали на томе да образац по коме Хрвати траже федерални статус не може бити примењен на Војводину, која није "национално-политички индивидуалитет". За њих је политички опортуна и са националног становишта прихватљива била само самоуправа Војводине, изведена из економских, саобраћајних, културних и других критеријума. Давидовић и Јовановић су такође изразили резерве према издвојеном наступу Војвођанског фронта, мимо Удружене опозиције као целине, сугеришући његовим представницима да се боре за реформе на нивоу целе државе "које ће саме собом аутоматски изменити један део услова под којима данас живи Војводина." Поводом ових неспоразума, Душан Бошковић је, према једном извештају Централног пресбирија, изјавио да се разишао "са србијанским делом Удружене опозиције ради тога што она није отворено иступила са својим захтевом о уређењу државе на федеративној основи." Бошковић, међутим, каже да и даље припада "ширем кругу" Удружене опозиције и да ће "отворено колаборирати са др Мачеком."⁶³⁸

Војвођански фронт и његове државноправне захтеве осудили су у свом Меморандуму и Војвођани који су живели у Београду, предвођени председником Народне скупштине, Стеваном Ђирићем. Текст Меморандума, са осамдесет и једним потписом угледних, углавном нестраначких личности,

⁶³⁸ Извештај Централног пресбирија, 13. децембар 1935 - АЈ, Збирка Милана Стојадиновића, фасцикла 10, бр. 60.

квалификовао је ставове Фронта као сепаратизам чије би политичко остварење значило "неминовну смрт Војводине, тиме би Војвођани демантовали сву своју прошлост и компромитовали будућност".⁶³⁹ Критичаре федералистичких захтева Војвођанског фронта није толико иритирало указивање на неодговарајући економски и политички положај Војводине, већ изједначавање војвођанског са хрватским питањем и сарадња са Мачеком чије су државноправне концепције третиране као сепаратизам.

Мада је замишљен као покрет који ће окупити све Војвођане на платформи борбе против "србијанске хегемоније", Војвођански фронт никада није постао релевантна политичка снага у покрајини. Због изразито хетерогеног политичког састава који су чинили припадници СДС, ХСС, део радикала и демократа, леви земљорадници и Буњевци из Војвођанске народне странке, у овом покрету су се, практично од самог настанка, јавили сукоби око програмских ставова и различита тумачења мотива и циљева његовог настанка. Није без значаја ни чињеница да је Фронт окупљао углавном средње и крупне поседнике, имућније чиновништво, као и део српске интелигенције око Матице српске. Овако сужена социјална структура редуковала је његове политичке домете и објективно чинила неуверљивим економско-социјална залагања за аграрну реформу и протесте против "пљачке" из Београда.⁶⁴⁰ Милан Грол је коментарисао да Војвођански фронт ствара привид да брани интересе милион и по становника, а не великих газда чије је поседе погађао прогресивни порез. Драгољуб Јовановић, вођа левих земљорадника, забележио је у својим мемоарима да сељаци у Војводини нису хтели да чују за "пречански фронт" и да су га сматрали "господском измишљотином." "Ми немамо ништа против једне аутономије за Војводину, наглашавао је Јовановић, али она не треба да се осваја клеветањем свих Србијанаца из целе Србије."⁶⁴¹ Сенатор Дака Поповић писао

⁶³⁹ Нав. према: Р. Кончар, *ид*, стр. 202-203.

⁶⁴⁰ У Војводини је аграрном реформом до краја 1929. подељено свега 35% земље, а 1938. године скоро половина обрадиве земље, односно 49% - било је у рукама 6,3% поседника. Т. Аврамовић, *ид*, стр. 342.

⁶⁴¹ Нав. према: Р. Кончар, *ид*, стр. 208.

је да се идеја о Војвођанском фронту јавила у круговима војвођанских привредника и неких политичара, незадовољних развојем економске политике у земљи. Поповић такође сматра да је таквим настојањима допринела франковачка реакција у Загребу после увођења диктатуре, "набацујући мисао о *пречанском фронту*, коме би био циљ да Хрвати и Срби у Хрватској, Словенији, Босни и Херцеговини и Војводини заједнички иступе против хегемоније Србије."⁶⁴²

Оптерећен у високој мери "покрајинским шовинизмом", Фронт је пренаглашавао проблеме експлоатисаности Војводине и њене специфичности, запуштајући и занемарујући српске националне интересе у овој покрајини.⁶⁴³ Искључивост захтева да све функције у покрајини ("од бана до бележника") могу обављати само Војвођани, нетрпељивост којом су одисале критике на рачун "Србијанаца", и нарочито изједначавање "хрватског" и "војвођанског" питања, давали су "пункташки" тон захтевима Фронта. То их је свакако чинило мање привлачним у очима војвођанских паора, који су очували национални идентитет и стрепели од мађарских спољнополитичких притисака и хрватског сепаратизма. У годинама реалних претњи по јединство и опстанак југословенске државе, које су долазиле и споља и изнутра, захтеви за федералном или аутономном Војводином, више су доживљавани као пут ка слабљењу државе и моћи њене одбране од ревизионизма, него као средство за побољшање стања у покрајини.

У Београду су аутономистички захтеви тумачени и као рецидив политичких тенденција које су неки велепоседници и интелектуалци заступали још у Аустроугарској. У анализи, рађеној за потребе

⁶⁴² "Консолидовањем унутрашњег стања све су више измицали конјунктурни послови и лаке зараде, нарочито у трговини и то је био један од разлога незадовољства трговаца. Други разлог представљала је фискална политика тадашњих влада, које су навалиле на војвођанске земљораднике несразмерно високим порезима на земљу. Велики поседи раздељени добровољцима и аграрној сиротињи нису били у стању да сносе пореске терете и ти измакли приходи су знатно смањили приходе фиска; пореске власти су преваљивале мањак на средње и мале поседнике, услед чега се међу њима јавило незадовољство. Још један разлог за оснивање ВФ чуо се најчешће у редовима неких војвођанских посланика и политичких људи. Говорило се да ће Војводина боље пролазити ако се њени посланици сврстају у један фронт, по узору на словеначке клерикалце и муслиманску верску групу." (Д. Поповић, *Сећања о Војвођанском фронту* - Музеј Војводине, Архивска збирка, бр. 20304)

⁶⁴³ Ч. Попов, Ј. Попов, *нд*, стр. 48.

Земљорадничке странке, тумачи се да је реч, првенствено, о члановима Самосталне демократске странке, који, како се наводи, "нису за Мађарску, али су са Мађарима. Одлучни су борци против хегемоније Србијанаца и више су у духу старог федералистичког покрета под Аустријом. Они траже федерацију за Хрватску, али због извесних својих амбиција—да и они представљају извесне факторе у локалним саборима, више су за војвођанску аутономију." С обзиром на то да их "међу паорима готово и нема", у анализи се називају "генералима без војске."⁶⁴⁴

У разговорима о уставноправном преуређењу земље које је доминирало у политичкој јавности, дефинисало односе на релацији власт—опозиција, али и унутар опозиционих странака, Војводина је била увек присутна и увек спорна тема. Чланице Удружене опозиције усагласиле су, 1936, платформу за споразум са СДК, у виду Меморандума који је захтевао измену октроисаног устава, али није прецизно дефинисао садржај уставних промена, па није могао задовољити ни минимум онога што је тражио Мачек, који, у то време, има релативно добре односе са владом. Међутим, ни његови разговори са кнезом Павлом и Миланом Стојадиновићем нису донели напредак у решавању "хрватског питања." Председник владе је понудио Мачеку да, у првој етапи, представници ХСС уђу у владу и да се распишу избори за нову скупштину, као "мало решење", док би ревизија Устава, тзв. велико решење, била одложена до краљевог пунолетства. Мачек је инсистирао на ревизији Устава и подели земље на три сфере: српску, хрватску и словеначку, изведеној по етничком принципу.⁶⁴⁵ У таквој подели, о статусу Војводине и срезова "бивше Сремске жупаније, где Срби имају већину, имала би да решава уставотворна скупштина и то већином гласова,

⁶⁴⁴ Нав. према: Р. Кончар, *нд*, стр. 216-217.

Сличну анализу српске интелигенције у Војводини направио је Јован Савковић, још 1921, констатујући да осим "српског националног духовног типа" који се школовао у новосадској српској гимназији и одржавао духовне и друге везе са Београдом, постоји и "други део наше интелигенције који је без своје кривице или свесно, подлегао и постајао жртва страних утицаја, у првом реду мађарског и дао, на тај начин, онај добро познати тип такозваног Србина из Уже Угарске." (*Српска интелигенција у Војводини пре и после рата*, Нови Сад, 1921, стр. 8-9)

⁶⁴⁵ Љ. Бобан, *нд*, стр. 202.

да ли ће ти крајеви припасти потпуно српској земљи или ће добити извесну аутономију, остајући и у том случају при Српској земљи."⁶⁴⁶ Била је то једна од бројних варијација ХСС на тему Војводине, о чијем се уставноправном положају Мачек изјашњавао крајње неконсеквентно. У исто време, Ситон-Вотсон у Меморандуму британској влади преноси Мачеково инсистирање да Војводина буде једна од седам федералних јединица, односно, констатује да би лидер ХСС можда и пристао "да одустане од Македоније и Црне Горе", те да је "спор сведен на пету јединицу, Војводину." Мачек би, према овом Меморандуму био спреман да пристане "да се Сријем, а можда и два славонска котара припоје војвођанској федералној јединици", али, "никако није приправан да се одрекне Сријема у корист српске јединице, ако је у њој већ укључена Војводина."⁶⁴⁷

Разговори о уставним реформама између Сељачко-демократске коалиције и Удружене опозиције, обновљени 1937. године, углавном су текли без присуства представника Војвођанског фронта који су очекивали да СДК заступа концепције о уставноправном положају Војводине из *Загребачке и Новосадске резолуције*. Зато нису могли да сакрију незадовољство када је 8. октобра 1937. године у Фаркашићу склопљен Споразум који није испунио њихова очекивања, предвиђајући етничку основу преуређења државе. Незадовољни договором опозиције, без њиховог присуства, представници Војвођанског фронта нагласили су да ће захтевати за Војводину "све оне уступке, као и остале покрајине, које она заслужује

⁶⁴⁶ Објављено у: збирка докумената *Југословенски федерализам-идеје и стварност*, пр. Б. Петрановић, М. Зечевић, стр. 368-369.

⁶⁴⁷ Нав. према: Љ. Бобан, *нд*, стр. 224-235.

Да је ХСС имала сасвим конкретне и разрађене планове у погледу расподеле територија мимо "етничких" подручја, сведочи један недатиран пројекат Устава, који предвиђа поделу државе на краљевине: Србију, Хрватску и Словенију. Према том документу, хрватска Краљевина састојала би се од Хрватске, Далмације и Словеније, већег дела Босне и Херцеговине и делова Барање и Бачке са срезовима Дарда, Суботица, Бачка Топола, Сомбор, Апатин, Озаци и Бачка Паланка, "у којима живе буњевачко-шокачки Хрвати". Банат, источна Бачка и источни Срем чинили би Српску Војводину – аутономну област у саставу Краљевине Србије.

М. Радојевић, *Српско-хрватски спор око Војводине 1918-1941*, стр. 53.

према својој историји и традицијама."⁶⁴⁸ Постало је очигледно да је "војвођанско питање остављено за доцније," што је изазвало додатне недоумице и колебања у руководству Фронта. Према слову Споразума из Фаркашића, Војводина није могла рачунати на самосталан, нити равноправан статус, па је Бошковићева парола "Војвођани на окуп" све мање деловала као реално политичко средство. Федералистичким захтевима Војвођанског фронта давали су другачији смисао и све гласнији ревизионистички захтеви из Будимпеште, као и неуспешни напори да се за "војвођански" програм придобију националне мањине. Ти покушаји су схватани као подршка хрватским националним претензијама и иредентистички расположеним мањинама, а не економским и политичким интересима Војводине, а поготово не интересима српског народа у покрајини. Војвођанске Србе није било могуће придобити паролама које су пропагирале дистанцирање од Србије, нарочито у ситуацији када је Војводина била предмет нагодби, подела и аспирација и споља и изнутра. Федералистички покрет нису масовније подржале ни националне мањине у Војводини. Немци су, тактички, пактирали са владом, а лидери мађарске националне мањине били су у контакту са представницима аутономистичке опозиције у Војводини, али се нису активније укључили у овај покрет, јер су већ били на "платформи ревизионизма."⁶⁴⁹ Тако је Југословенска радикална заједница однела убедљиву победу на општинским изборима, освојивши 70% гласова у подручју које је влада сматрала осетљивим управо због мањинског питања. Најважнији политички ефекат изборне победе, за владу је била убедљива предност над Војвођанским фронтом, који је сматрала сепаратистичким и опасним по државно јединство. ЈРЗ је победила и на изборима 1938, добивши већу подршку у пречанском делу Бановине, него у шумадијском, упркос проценама да је у Војвођанском фронту 80%

⁶⁴⁸ Нав. према: Р. Кончар, *ид*, стр. 305-306.

⁶⁴⁹ "Највиђенији људи из вођства мађарске странке нису били спремни на активнији политички живот, не само на платформи режимских присталица, него ни на програму грађанске опозиције, већ су заузели став ишчекивања. Из овога произилази да су већ били на тлу ревизије и решавање судбине мађарске националне мањине прижељкивали ван оквира југословенске државе." (*Мађари у Југославији 1929-1941*, стр. 99-100)

војвођанских Мађара.⁶⁵⁰ Подршка мађарске националне мањине владиној листи била је резултат политике њихове матичне државе за коју је било неприхватљиво свако решење статуса покрајине у оквиру југословенске краљевине, с обзиром на то да је првенствени циљ Мађарске било враћање територија које су Версајским уговором припале другим државама. Зато је захтеве за посебним статусом Војводине Будимпешта користила пре свега као средство за изазивање политичке нестабилности и дезинтеграције Југославије, а у складу са таквом политиком, понашали су се и припадници ове националне мањине.

Резултати општинских и парламентарних избора, 1936. и 1938. године показали су да је Војвођански фронт далеко од снаге и значаја који су му приписивали његови предводници, као и њихови политички противници. Југословенска радикална заједница освојила је 71,74% гласова у Дунавској бановини, а сличан резултат остварила је и у Војводини.⁶⁵¹ Душан Бошковић изгубио је изборе у Панчеву које се одувек сматрало његовом "тврђавом", а СДС, као водећа странка Фронта, добила је у Војводини само 7.631 глас. Бошковићева процена о 90% Војвођана који су за аутономију⁶⁵² убедљиво је демантована резултатима избора који ће, уз предстојећи Споразум Цветковић–Мачек, девалвирати и само постојање Војвођанског фронта.

Декларација владе Драгише Цветковића од 16. фебруара 1939. године представља прекретницу у државноправном развоју Југославије. Влада је предочила Народној скупштини да "споразум са Хрватима као и хрватско питање мора бити њена јасна и одлучна политика", а да ће у процесу решавања тог питања водити рачуна о "важним моментима наше историјске

⁶⁵⁰ Дан, 8. август 1936.

⁶⁵¹ У укупном збиру, међутим, Стојадиновићева листа је освојила 54,09% гласова, а опозициона, са Мачеком на челу (СДК и УО), добила је 44,90%, што је указивало на промену односа снага у корист опозиције, у поређењу са 1935. годином.

⁶⁵² На овој процени, између осталог, темељио је препоруку о федералном положају Војводине Ситон-Вотсон, у Меморандуму из 1936. године који, углавном, одражава ставове ХСС о државноправном преуређењу уземље. Значајну пажњу у овом документу он посвећује Војводини на коју се, како наводи, "своди српско-хрватски спор."
Р.В. Ситон-Вотсон и Југословени, Кореспонденција, I, стр. 38.

прошлости."⁶⁵³ "Ако су извесни крајеви наше домовине (без њихове кривице и воље), у прошлости географски и културно били подвојени, у таквоме животу развијали и свој посебни народни индивидуалитет, па се после 20 година заједничког живота и данас тако осећају", објашњавао је Цветковић посланицима, месец дана касније, "онда треба рачунати са тим чињеницама и тражити такво решење које ће у оквиру ове државе реализовати њихове погледе и омогућити нормалан заједнички живот. На томе путу, једно од главних питања је несумњиво сређивање односа у погледима који већ 20 година постоје код браће Хрвата на основне проблеме наше државне политике".⁶⁵⁴ Овај став је означио напуштање концепције државног и националног унитаризма, засноване на негирању "народних индивидуалитета" и разлика, проистеклих из "историјске прошлости", на које су се заговорници федерализма позивали. Већ на првом састанку постигнута је начелна сагласност о томе да споразум одреди територију, осигура посебан положај и дефинише надлежности хрватске аутономне јединице. Међутим, када су разговори прешли на терен конкретних територијалних питања, дошло је до првих неслагања, па и прекида преговора, изазваних тиме што је вођа ХСС мењао своја гледишта и постављао нове захтеве. Мачек је покушао да обезбеди подршку Удружене опозиције и овлашћење да преговара и у њено име, али се она није слагала са издвајањем "хрватског питања" из комплекса државноправног преуређења земље, нити са ултимативним решењем за Војводину и Босну и Херцеговину.⁶⁵⁵

⁶⁵³ Декларација владе г. Драгише Цветковића пред народним претставништвом 16. фебруара 1939. године, Грађа по питању Српско-хрватског споразума - Рукописно одељење Матице српске, М-9931

⁶⁵⁴ Експозе Претседника владе у буџетској дебати марта 1939. године, Грађа по питању Српско-хрватског споразума - РО МС, М-9931

⁶⁵⁵ Већ у првим разговорима, Мачек је тражио територијалне концесије у Војводини (као и у Босни), у случају да она не добије неку форму аутономног статуса. Алтернатива би била подела земље на "историјске јединице", у смислу Резолуције СДК из 1928. У наставку преговора тражио је да се "Дефинитивни опсег Бановине Хрватске" одреди "одлуком народа путем гласања у преосталим дијеловима Босне и Херцеговине, Далмације, те Сријема и Војводине".

Љ. Бобан, *ид*, II, стр. 44, 47-52.

Крајем јуна настављени су преговори и усаглашавање територијалних питања, док су правни стручњаци са обе стране радили на проблему уставноправних компетенција у измењеној државној структури. Споразум је коначно постигнут 23, а објављен 26. августа 1939. године. Предвиђао је образовање нове владе која ће "по престанку меродавних фактора, а на основу члана 116. Устава, извршити образовање Бановине Хрватске, на њу са државе пренети одговарајуће надлежности и донети политичке законе. Она ће, у сагласности са меродавним факторима припремати све што је потребно за преуређење државне заједнице."⁶⁵⁶

Територију Бановине Хрватске, према том Споразуму, чиниле су Савска и Приморска бановина, као и срезови Дубровник, Шид, Илок, Брчко, Дервента, Градачац, Травник и Фојница. Како споразумом нису биле одређене коначне границе нове Бановине, остављена је могућност да се њен "дефинитивни опсег" одреди "приликом преуређења државе", на основу географских, економских, социјалних и политичких околности. Споразумом је предвиђена могућност да се из наведених срезова издвоје "општине и села која немају хрватску већину."⁶⁵⁷

У тексту су наведени послови који ће бити пренети у надлежност Бановине Хрватске, а "дефинитивне компетенције одредиће се приликом преуређења државе." Предвиђено је да законодавну власт у стварима из надлежности Бановине заједнички врше Краљ и Сабор, а управну Краљ преко Бана. "Држави се обезбеђује надзор над извршењем Устава и државних закона од стране бановинских власти." Опсег надлежности и положај нове територијалне јединице биће загарантован Уставом и неће се моћи мењати без престанка Бановине.⁶⁵⁸

Истог дана, Цветковићева влада поднела је колективну оставку, а формирана је нова, у коју је ушло шест представника СДК (пет из ХСС и један из СДС). У владу су, без одобрења својих странака, ушла два радикала и један

⁶⁵⁶ Споразум Цветковић-Мачек, Грађа по питању Српско-хрватског споразума - РО МС, М-9931

⁶⁵⁷ Исто

⁶⁵⁸ Исто

представник Земљорадничке странке, а остали министри били су из ЈРЗ или нестраначке личности.

После Споразума, српско-хрватски спор пренет је на терен даљег државног преуређења и формирања нових аутономних јединица, а основни проблем представљао је управо статус Војводине и Босне. На седници Хрватског народног заступства, 29. августа, Мачек је рекао да је територијално питање решено привремено, помињући "крајеве који накнадно треба да дођу у склоп Бановине Хрватске." Територијални опсег Бановине, према његовим речима, зависиће од тога да ли ће у новом државном уређењу постојати аутономна Војводина или Босна. "Уколико то не буде, ставићемо нове захтјеве за коначно одређење хрватског територија."⁶⁵⁹ Италијански конзул у Загребу пренео је у јануару 1940. године информацију да је Мачек приликом посете кнеза Павла том граду "затражио припојење Бановини Хрватској других 6 котарева Војводине и неких котарева Босне."⁶⁶⁰ Издвојени положај нове административне јединице и утицај ХСС у влади омогућавали су хрватском покрету апсолутну власт на простору Бановине и знатан утицај на територијама које је комбиновањем различитих критеријума, етничког, историјског, економског и политичког, настојао да припоји Бановини Хрватској. Тиме су могућности територијалних потраживања постале веома широке, а у погледу Војводине, оваква тактика је дозвољавала да се истовремено тражи њена аутономија или подела између српске и хрватске стране. Хрватска сељачка странка је тражила аутономни статус Војводине свесна колико би српски интереси тиме били погођени због богатства ове покрајине, њене геополитичке позиције на северу и утицаја на промену односа снага у целој држави. Захтевима за припајањем појединих срезова Барање, Бачке и источног Срема, Мачек је вршио притисак на српске политичаре да пристану на алтернативни циљ ХСС-конституисање Војводине као засебне јединице.

⁶⁵⁹ Говор др Мачека на седници у саборници 29. августа 1939, Грађа по питању српско-хрватског споразума - РО МС М-9931

⁶⁶⁰ Љ. Бобан, *нд*, стр. 158.

Залажући се за федерални статус Војводине, ХСС је истицала да је та област била саставни део хрватско-угарског краљевства, да је економски исцрпљивана у корист Србије, те да Војвођани, укључујући и националне мањине, имају право да одлучују о свом државноправном положају. Пропагирајући паралелно обе идеје, ХСС је на простору Војводине настојала да оснажи своје тврдње о етничкој већини, доказујући "хрватство" Буњеваца и Шокаца у Бачкој и Барањи. Отварање питања о будућности Војводине и свакодневна хрватска пропаганда поделили су ове етничке заједнице на присталице аутономије и поделе Војводине, а најмање утицаја имала је једна струја међу Буњевцима која је наглашавала своје "југословенство и окренутост Београду." У разговору са делегацијом Хрвата из Бачке и Барање у априлу 1940. године, Мачек је рекао да су "жеље Хрвата из Бачке и Барање истоветне жељама Хрвата у Боки Которској и Тузли", те да ће се "борбом и мудро политиком ... ако бог да, изменити и прилике код вас у Војводини." Министри из ХСС су у Суботици, Сомбору и другим бачким и барањским местима поручивали Хрватима да се о њима "неће одлучивати без њихова питања и да хрватски народ у Бановини Хрватској води о њима рачуна."⁶⁶¹ ХСС је била нарочито активна на подручју источног и западног Срема. Осниване су организације ХСС, Хрватске сељачке и Хрватске грађанске заштите, ширени су огранци Сељачке и Господарске слоге, а организација "Земља" бавила се досељавањем Хрвата из пасивних крајева у Славонију, Бачку и Срем.⁶⁶² Када је Мачек, крајем септембра 1940. године, сазвао конференцију народних заступника из "источних крајева Бановине Хрватске", међу његовим саговорницима су се нашли и представници Хрвата из Суботице и Сремске Митровице. Број Срба у Војводини хрватска штампа је сводила на 20%, мада су Срби чинили већину у односу на Хрвате у три од пет сремских срезова који су припали Хрватској. На основу одредбе Споразума о

⁶⁶¹ Начелник суботичког среза извештава Краљевску банску управу Дунавске бановине, 1939, да је сенатор Јосип Вуковић-Ђидо на збору у Суботици рекао како треба основати "грађанску и сељачку заштиту" која ће, на следећим изборима, спречити "српски олош и буњевачке битанге" да фалсификују изборне резултате и да ће "ови крајеви" бити "присаједињени Загребу." - АВ, Ф 126, кутија 11, пов. 62/1939.

⁶⁶² Позив Влатка Мачека сељацима Војводине да ступе у задругу *Господарска слога* - Музеј Војводине, Архивска грађа КПЈ, НС Ки, бр. 1936/189.

могућности издвајања општина и села која немају хрватску већину, Срби у Вуковарском срезу су почетком новембра 1939. године донели резолуцију којом су захтевали одвајање од Бановине Хрватске и припајање Дунавској бановини. Овој резолуцији придружили су се и Срби из Шида, протестујући код Шубашића и Мачека због припајања шидског среза хрватској јединици.⁶⁶³

Будући да је Споразум Цветковић–Мачек, односно Уредба о Бановини Хрватској, створила "потпуно уобличено језгро будуће федералне јединице", у основи је усвојен федералистички концепт преуређења државе,⁶⁶⁴ а посебном Уредбом о преношењу прописа Уредбе о Бановини Хрватској на остале бановине отворена је могућност даље територијалне реорганизације земље.⁶⁶⁵ За српску грађанску опозицију то је значило хитност даљег преуређења државе и територијалног дефинисања српске јединице, пре спровођења избора, с обзиром на то да су се и у Словенији и у Босни и Херцеговини, одмах после Споразума, јавили захтеви за примену Уредбе о преношењу прописа Уредбе о Бановини Хрватској на ове две области. Постало је, такође, очигледно да хрватске територијалне аспирације ни издалека нису задовољене, па је прве, умерене критике из редова српске грађанске опозиције заменило оштро противљење и драматична упозорења на дефинисање положаја Срба и Србије у држави. Мада је њеним у реакцијама на Споразум било извесних разлика, српска грађанска је била јединствена у противљењу деоби Војводине или њеном федералном статусу.

Демократска странка је оштро критиковала Споразум, сматрајући да је издвајањем "хрватског питања" доведен у питање опстанак државне целине и угрожен положај српског народа, нарочито с обзиром на претензије Загреба у Војводини и Босни. За њих је однос према територији, преосталој после издвајања Хрватске и потенцијално Словеније, представљао питање

⁶⁶³ М. Радојевић, *нд*, стр. 65-67; Љ. Бобан, *нд*, стр. 215-216.

⁶⁶⁴ М. Стефановски, *Српска политичка емиграција о преуређењу Југославије 1941-1943*, Београд, 1988, стр. 31-33.

⁶⁶⁵ *Исто*, стр. 73.

"националног самоодржања", па су упозорили на то да "Срби не могу скрштених руку гледати подривање тла не само држави, него и под самим њиховим ногама." Демократе су оцениле да је "прави проблем шта ће и како ће бити са оним што преостане иза омеђења Хрватске и Словеније", констатујући да се, отварају и друга територијална питања, "покреће се и питање Шокаца и Буњеваца као Хрвата као таквих, у већини изјашњених и организованих у ХСС. Покреће се питање Војводине."⁶⁶⁶ После припајања 13 срезова Босне и Херцеговине Бановини Хрватској, демократе су одустале од њеног конституисања као четврте федералне јединице, сматрајући да преостали део државне територије, осим Словеније, треба да уђе у састав српске јединице, инсистирајући нарочито на српском карактеру Војводине. Грол је наглашавао да "постоји недељив континуитет национални, културни, географски, саобраћајни и привредни који везује Војводину са Србијом." Док је за друге Војводина "питање срезова", за Србе је она питање "националног бића", па њена будућност не може бити предмет партијских нагодби, нити "ући у ону торбу трансакција са којом мањинске партије торбаре по Београду", сматрао је Грол. Демократе су сматрале да о централизму "не може више бити речи", па зато "не може бити разлога да се Срби у Војводини исто као на другим гранама не солидаришу у питању општег уређења државе и у питању Војводине као српске покрајине и по томе недељиве од осталих српских крајева." Предвиђали су за Војводину статус самоуправе, прилагођен њеној сложеној структури у националном, верском и културном погледу. Зато је Грол опомињао Србе да буду сложни, а Хрвате подсећао на то да су политичку акцију међу Буњевцима у Бачкој почели да развијају "тек када им је српска војска прокрчила пут и отворила врата."⁶⁶⁷

Ставовима Демократске странке о државном преуређењу приближила се после Споразума Цветковић-Мачек и Самостална демократска странка. Страначко вођство у Загребу, са Срђаном Будисављевићем на челу, напустило је ранији став о федерализацији Југославије на принципу "историјских покрајина" и zaloжило се за тријалистичко уређење, односно

⁶⁶⁶ Југословенски федерализам-идеје и стварност, стр. 541; М. Стефановски, *нд*, стр. 42-43.

⁶⁶⁷ М. Радојевић, *нд*, стр. 70-71.

формирање српске, хрватске и словеначке јединице на етничком принципу. СДС се сада изјашњавала против самосталности, односно равноправног уставноправног положаја Војводине и Босне и Херцеговине.⁶⁶⁸

Радикали су сматрали да су територијални уступци "разбуктали" хрватски национализам, па затим и српски и тако ослабили југословенску државну идеју. За њих је било неприхватљиво тријалистичко преуређење и федерализам, тражили су да се српски народ изјасни о Споразуму и да се измене оне његове одредбе којима је "непотребно и неосновано ослабљен положај српског народа и снага центра државе." Радикалски програм из новембра 1939. године, предвиђао је да, у оквиру "једног државног суверенитета", "буду изграђене мање и шире самоуправне јединице, тако да у њима народ може управљати са својим локалним и покрајинским интересима." Они су се противили аутономији Војводине, јер је то противречило започетом преуређивању државе на етничком принципу, чиме су одбачене културно-историјске посебности као начело организације државе. У складу са етничким принципом, Војводина, по њиховом мишљењу, може као целина да уђе само у једно "много веће народно подручје или да се дели. Сама као посебна јединица не може постојати." За њих је Војводина као најсевернија српска покрајина и део средњоевропског простора, била "класично колонизационо подручје" у коме је требало јачати демографске и економске потенцијале српског становништва.⁶⁶⁹ На скупу војвођанских радикала у мају 1940. године, затражено је ревидирање Споразума Цветковић–Мачек и наглашено да "у коначном уређењу државе и Срби из Војводине треба да кажу своју реч", јер, "Војводина и кад би имала своју самоуправу, она је судбински везана за остале српске земље." Резолуција са тог састанка је у складу са опредељењима Радикалне странке предвиђала широку покрајинску самоуправу за Војводину, али у оквирима српске јединице, позивајући се на одлуке Велике народне скупштине, према којима су "Банат, Бачка, Барања и Срем саставни део српског народног

⁶⁶⁸ *Политика*, 5. новембар 1939, 21. јануар 1940.

⁶⁶⁹ *Дан*, 10. март 1940.

подручја."⁶⁷⁰ Овакав став Радикалне странке према Споразуму није, међутим, био једногласно прихваћен међу чланством у Војводини. Једна група око Живка Продановића тражила је да Ужи извршни одбор странке за Војводину и Срем донесе резолуцију којом ће прихватити споразум Цветковић-Мачек. Тај предлог је, истина, одбијен, али са свега осам гласова против, док се шест чланова одбора изјаснило за усвајање такве резолуције.⁶⁷¹

Југословенска радикална заједница била је такође одлучно против деобе Војводине, односно "онога што представља српску дедовину" и припајања њених делова Хрватској. У Војводини је, према мишљењу ЈРЗ питање "нашег јединства свршено 1918. године. У државноправном погледу ми нећемо тражити никакве промене..." ЈРЗ се залаже за то да се статус покрајине реши путем самоуправе у оквиру српске јединице, а не стварањем посебне војвођанске аутономије.⁶⁷²

На становишту "најшире народне самоуправе" стајала је и Југословенска национална странка. За њу је Војводина представљала "најосетљивији проблем југословенске националне и државне политике, а њен значај и национални и политички и економски, тако је велики за целу државу, да се њој морала посветити особита пажња." Уз оцену да се "грешило према Војводини, али се грешило и из Војводине", ЈНС је констатовала да се, ипак, никада није грешило толико као после Споразума од 26. августа. Тада је ХСС ушла у покрајину са "необично агресивном сепаратистичком политиком", с намером да "под својим вођством и за своје циљеве изврши мобилизацију Немаца и Мађара" и да се "уз помоћ народних мањина проведе мајоризација над Србима."⁶⁷³

Савез земљорадника је у првом тренутку прихватио Споразум, али је такође заговарао став да српска територијална јединица, која мора бити конституисана пре избора, треба да обухвати сва подручја изван Бановине Хрватске и Дравске бановине. За Земљораднике су Србија, Црна Гора,

⁶⁷⁰ М. Стефановски, *нд*, стр. 46; *Дан*, 7. мај 1940.

⁶⁷¹ М. Стефановски, *нд*, стр. 44-45.

⁶⁷² Р. Кончар, *нд*, стр. 343.

⁶⁷³ *Исто*, стр. 345-346.

Војводина, Босна и Херцеговина, Стара Србија, Санџак и Метохија представљали српске земље које треба да образују "једну трећу целину, такозвану српску област." Историјске покрајине, које то буду захтевале, "могу добити ужу аутономију", утврђену договором "дотичне покрајинске са земаљском или државном владом." Земљорадничка левица је исказала највише задовољства због Споразума, али је чак и њен лидер Драгољуб Јовановић оценио да његовим потписивањем српски народ није остао "равноправан фактор" у држави и да ту неправду треба што пре исправити.⁶⁷⁴

Најактивнији заговорник "праведног" решавања српског питања после стварања Бановине Хрватске био је Српски културни клуб, чији је значај и утицај почивао на чињеници да је окупљао политичку, економску, културну и војну елиту. На челу СКК, основаног 15. јануара 1937. године, био је Слободан Јовановић који је сматрао да се "српско питање" отворило самим тим што је отворено хрватско и да "Срби морају уједињеним снагама бранити оно што је њихово."⁶⁷⁵ СКК је Војводину доживљавао као област у којој су српска национална мисао и биће угрожени и сматрао је да треба истицати њен српски карактер. У Срему и Бачкој су оснивани одбори СКК, а у сремским срезovima који су припали Бановини Хрватској вођена је акција за издвајање и припајање српској јединици.⁶⁷⁶

Једина политичка групација у Србији која је после Споразума Цветковић–Мачек остала на позицијама засебног положаја Војводине било је једно крило Самосталне демократске странке, предвођено Душаном Бошковићем, будући да су реакције српских грађанских странака на Мачекову визију Војводине и нарочито промена става СДС, дефинитивно

⁶⁷⁴ Љ. Димић, *нд*, стр. 196.

⁶⁷⁵ Нацртом уредбе о организацији Српске земље, коју би чиниле Врбаска, Дринска, Моравска, Зетска и Вардарска бановина, а чије би седиште било у Скопљу, бановине би добиле статус области, односно управних и самоуправних јединица. У надлежности Српске земље били би послови пољопривреде, трговине, индустрије, шума, рудника, грађевина, социјалне политике и народног здравља, физичког васпитања, правде, просвете и унутрашње управе.

Објављено у: *Југословенски федерализам-идеје и стварност*, стр. 569-570.

⁶⁷⁶ М Радојевић, *нд*, стр. 69.

поларизовали њене присталице у покрајини. У септембру 1939. године, део самосталаца, предвођен Александром Мочом, осудио је "фронташку" оријентацију странке, сматрајући да је она угрозила њен политички идентитет. Од вођства странке је тражено да, због тешких политичких прилика и у интересу очувања државне целине, напусти ранији став о статусу Војводине. Мочове присталице сматрале су да је, с обзиром на измењене унутрашње прилике и образовање Бановине Хрватске, у чији су састав ушли многи крајеви некадашње Војводине, неопходна измена политичког програма СДС иако се и даље залажу за "национално и економско снажење наших крајева и третирање наших проблема од стране надлежних са више разумевања."⁶⁷⁷

Иако је Душан Бошковић поново изабран за председника Акционог одбора, Главни одбор СДС је почео да се дистанцира од Војвођанског фронта, сматрајући да "не може у исти мах постојати и СДС и фронташка странка Д. Бошковића" и тиме је у суштини дао легитимитет Мочовој струји. Бошковић се није много обазирао на ове програмске заокрете у странци, потпуно игноришући вођство странке у Загребу. Он и његове присталице инсистирали су на положају федералне јединице Војводине "у истом опсегу као и Хрватска." Демантовали су тврдње да се тиме угрожава јединство државе и објашњавали да ће, у супротном, Мачек тражити да у Бановину Хрватску уђе и Барања и половина Бачке. Бошковић је доследно подржавао део мађарске мањине који је заговарао своју културну аутономију у федералној Војводини, што је у постојећим околностима само подстицало неповерење према њему. То је, између осталог, још више удаљило део СДС од идеје федералног статуса Војводине, па су неки њени представници јавно пледирали за конституисање српске бановине, у коме "Војводина мора да иде раме уз раме са Србијом и осталим крајевима."⁶⁷⁸

Бошковић је и током 1940. године тврдио да Мачек неће постављати друге територијалне захтеве у вези с Војводином, сем оних утврђених Споразумом, уколико и она добије уставни статус као и Хрватска. Обећавао

⁶⁷⁷ Дан, 11. и 13. октобар 1939.

⁶⁷⁸ Ш. Месарош, *Мађари у Војводини 1929-1941*, стр. 209.

је, чак, да би у том случају Војводини припали и Шид и вуковарски срез. На Бошковићеву агитацију реаговао је Стојан Дедић, бивши председник удружења Војвођана у Београду, упозорењем да је "хрватски партикуларизам, који је требао да буде главни савезник Војвођанства, схватио Војводину као значајну монету за своје поткусуривање са београдским режимом. Док је Војвођански покрет водио аутономашку политику, издвајајући се из српске целине, дотле је његов хрватски партнер водио великохрватску политику. Према томе, поборници Војвођанства су морали при својој калкулацији то узети у обзир и на загребачке пунктације нису смеле следити војвођанске пунктације. Последице ове политичке омашке нису изостале: оне су добиле свој епилог у стварању самосталне Бановине Хрватске. А што се тиче Војводине, она, према пројекту хрватских партикулариста, треба или да се дели између српске и хрватске јединице или да у њој доминира хрватско-католичка групација. Дакле, треба да дође све друго, само не оно што су носиоци Војвођанског покрета обећавали нашој јавности."⁶⁷⁹

Избијање Другог светског рата и окупација Југославије привремено су ставили тачку на полемике о статусу и територији Војводине у оквиру грађанског политичког фронта. Још пре него што је Хитлер напао Југославију, посланици и "заступници власти" Бановине Хрватске и представници усташког покрета донели су 31. марта 1941. године Резолуцију у којој се констатује да је "Југославија престала да постоји." Резолуцијом је проглашена "слободна Хрватска држава у својим историјским и етнографским границама, укључујући ту и Прекомурје, Међумурје, Славонију, Далмацију, Босну и Херцеговину и хрватски део Војводине", односно Срем. У присуству немачког опуномоћеника Едмунда Везенмајера, вођа усташког покрета Славко Кватерник прогласио је 10. априла Независну Државу Хрватску.⁶⁸⁰

⁶⁷⁹ М. Радојевић, *ид*, стр. 71.

⁶⁸⁰ У анализи српско-хрватског спора око Војводине, Мира Радојевић наводи да је "тежина сукоба два супротстављена национално-политичка фронта" спречавала могућност компромиса и споразумног решења. Подсећајући на "бога из машине" у грчким трагедијама који је у ситуацијама неразрешивим за људске снаге силазио са неба и доносио пресуду, она

Расправе о државноправном преуеђењу земље настављене су у југословенској влади у избеглиштву која је у тзв. Јерусалимској декларацији 4. маја 1941. године, објавила да Краљевина Југославија наставља рат против сила Осовине, са циљем да успостави територијални интегритет, независност државе и пуну слободу свих Срба, Хрвата и Словенаца. Наглашена је тежња југословенских народа да остану слободни и уједињени, а споразум Цветковић-Мачек, чије је признање било кључни услов за улазак председника ХСС у владу, означен је као један од "темеља државне политике."⁶⁸¹ После доласка Слободана Јовановића на чело владе, у јануару 1942. године, међу њеним члановима све више сазрева уверење о потреби формалног изјашњавања-у програму или декларацији-о темељним начелима уређења будуће југословенске државе после рата. Јовановић је сматрао да је "неопходно бранити идеју заједничке државе и да би разилажење у влади било кобно."⁶⁸² Његово уверење да није било време "ни за какву посебну српску или посебну хрватску политику" нису делили хрватски министри у влади Јурај Крњевић и Јурај Шутеј.⁶⁸³ Према понашању представника ХСС, Јовановић је закључио да они у разбијању Југославије виде могућност повратка на "исходну тачку" од 1. децембра 1918. године, те да "Срби и Хрвати имају да почну разговоре из почетка као да Југославије никада није

закључује да је "у трагедији Краљевине Југославије", такав бог могла бити нека моћна сила, попут Велике Британије, под чијим је утицајем Кнез Павле у августу 1939. пристао на широке концесије Хрватима. "Априлским поразом југословенске војске затворена је и та могућност, а Хрватска још једном добила границу код Земуна." (*Српско-хрватски спор око Војводине 1918-1941*, стр. 72)

⁶⁸¹ Мачек је прихватио место потпредседника владе, 4. априла, али се после неколико дана вратио у Загреб, где је, 10. априла позвао у Загребу хрватски народ да се покорава усташкој власти, а функционере и присталице ХСС да са њом сарађују.

М. Стефановски, *нд*, стр. 110-121; *Југословенски федерализам-идеје и стварност*, стр. 650.

⁶⁸² М. Стефановски, *нд*, стр. 171-173.

⁶⁸³ "Крњевићу се чинило да се ни после Споразума од 1939. нису престале чинити Хрватима неправде, па су се продужавале чинити чак и у емиграцији". ХСС-ов министар је "мислио рђаво и о Југославији и о Србима", и у Лондону отворено агитовао против владе, приписујући јој "великосрпску" и "антијугословенску" оријентацију.

С. Јовановић, *Записи о проблемима и људима 1941-1944*, Београд, 1993, стр. 60-61.

ни било."⁶⁸⁴ Српски политичари задржали су различита уверења о будућем државном уређењу земље: радикали и земљорадници су приоритет давали решавању српског националног и државног питања, док су демократе и самосталне демократе, као и представник ЈНС заступали гледиште о југословенској федерацији. Међутим, и поред ових разлика, они су били јединствени у ставу да после Споразума Цветковић–Мачек Хрватима не треба чинити нове уступке и да Југославију треба сачувати као федералну државу са три јединице: српском, хрватском и словеначком.⁶⁸⁵

Средином фебруара 1942. године иницијатива за усаглашавање темељних начела југословенске политике дошла је и из званичних британских кругова "који су се већ били сасвим саживели са покровитељском улогом и положајем арбитра у српско-хрватским споровима."⁶⁸⁶ Британска дипломатија је била уверена да Југославија може опстати само ако буде преуређена на федералној основи, а у територијалним споровима "нагињала је Хрватима", узимајући за пример Споразум Цветковић-Мачек, коме је "кумовала."⁶⁸⁷ Слободан Јовановић од Британаца, међутим, није добио само препоруку да изјави како је "влада и даље за Југославију", већ и нацрт те изјаве који је садржао основне принципе државног преуређења Југославије.⁶⁸⁸ Као темељна начела истакнути су федерализам, монархија под династијом Карађорђевића и пуна равноправност Срба, Хрвата и Словенаца. Нацрт је предвиђао да се до доношења новог устава, који ће изгласати уставотворна скупштина, обезбеди реафирмација Крфске декларације и Римског пакта, као и признавање Споразума Цветковић-Мачек, док коначно уређење не буде споразумно утврђено и ратификовано у

⁶⁸⁴ Исто, стр. 68.

⁶⁸⁵ Исто, стр. 73

⁶⁸⁶ У једном меморандуму Форин офиса о хрватском питању, као циљ објављивања владине декларације наводи се: "Једном заувек одбацити сумње да је садашња влада по својим симпатијама потпуно српска и да иде за успостављањем српске хегемоније последице рата и увјерити Хрвате да ће начела Споразума бити локално сачувана и проширена на централну управу, као и на Србе и Словенце, који ће добити исти ступањ демократске самоуправе какав је до сада био одобрен Хрватима."

Нав. према: М. Стефановски, *нд*, стр. 178-179.

⁶⁸⁷ *Југословенски федерализам-идеје и стварност*, стр. 781.

⁶⁸⁸ С. Јовановић, *нд*, стр. 52.

уставотворној скупштини. Државно уређење треба да покаже дужно уважавање специфичних потреба сваке области и заједнице у Југославији и да "максимално задовољи легитимне тежње свих делова државе." Нацрт предвиђа најмање три јединице – српску, хрватску и словеначку. Да ли ће бити образоване четврта и пета јединица, ради задовољења посебних захтева других делова државе, нарочито оних чије је становништво национално мешовито, одлучиће после ослобођења уставотворна скупштина.⁶⁸⁹

Председник владе је одбио овај нацрт јер је сматрао да декларација инсистира на Споразуму Цветковић-Мачек, "који је ујединио Хрвате и преко њихових етничких граница у засебну јединицу", док се истовремено говорило о "више него три федеративне јединице, као да се желело избећи слично уједињавање Срба у засебну јединицу."⁶⁹⁰ Он је амбасадору Џорџу Ренделу, који је, са Робертом Ситон-Вотсоном, написао овај нацрт, рекао да не разуме зашто се Србима не допушта да исто као Хрвати заштите путем федерализма своје националне интересе.⁶⁹¹

Одбивши Рендел-Вотсонов нацрт декларације, Јовановић је сачинио сопствени предлог, на бази три федералне јединице, који је, после извесних корекција прихватила и британска влада. Међутим, декларација никада није усвојена због опструкције хрватских политичара. Условљавајући њено прихватање сменом Слободана Јовановића, који по Крњевићевом схватању, није био "ни довољно Југословен, ни довољно демократ", они су, после именовања Милоша Трифуновића за председника владе, поново инсистирали да се у текст декларације унесе и признавање Споразума из

⁶⁸⁹ Нав. према: М. Стефановски, *нд*, стр. 182.

⁶⁹⁰ *Исто*, стр. 180-182.

⁶⁹¹ Занимљиво је да је Јовановић у британском нацрту препознао "рукопис" Ситон-Вотсона и пре него што је обавештен да је "експерт за југословенско питање" учествовао у његовој изради Слободан Јовановић није имао ни најмање симпатија за Ситон-Вотсона, сматрајући га веома сујетним човеком, коме су се Срби замерили "јер нису хтели да воде рачуна о његовој сујетности", "свесни да Југославију нису створили Ситон-Вотсонови напори, већ српске жртве." Сматрао је британског публицисту "великим пријатељем Хрвата", који је "унапред био расположен да прима за готов новац све што му се против Срба казује." (*Записи о проблемима и људима 1941-1944*, стр. 57-61)

1939. године.⁶⁹² Према меморандуму који је 1943. године Крњевић упутио Форин офису, Хрватска би обухватала: Троједну краљевину Хрватску, Славонију и Далмацију, Босну и Херцеговину, западни део Војводине, укључујући и Суботицу, јужну и средњу Истру са Ријеком и Задром. У свакој од наведених области предвиђен је плебисцит под британском (или неком другом) контролом која би гарантовала слободно изјашњавање народне воље. Хрватско инсистирање на Споразуму и захтеви да граница буде на Дрини и иза Суботице, ујединили су српски грађански фронт, иако је и британска влада настојала да се у декларацији призна Споразум Цветковић-Мачек, као услов да она уопште буде усвојена. Несугласице између Срба и Хрвата послужиле су као повод да се политичка влада замени чиновничком, која се више није ни бавила питањем државног преуређења Југославије.⁶⁹³

Британска влада је од марта 1943. године почела да води политику "једнаког одстојања" или "двоструког колосека", што је значило практично признавање партизанског покрета, а у септембру те године и формално, слањем британског војног изасланика Фицроја Меклејна у Врховни штаб Народноослободилачке војске Југославије. У децембру 1943. године, Ентони Идн ће у британском парламенту прихватити одлуке АВНОЈ-а. То је био део британске политике "компромиса", усаглашене са ставовима СССР, која је предвиђала "симбиозу народноослободилачког покрета и његових установа са грађанским антифашистичким снагама."⁶⁹⁴ Резултат те политике биће и Споразум Тито-Шубашић, 1. новембра 1944. године, који су "инспирисали Британци, а подржавали Совјети", и којим су признате тековине борбе за Југославију као "демократску федеративну државну заједницу."⁶⁹⁵

⁶⁹² Исто, стр. 55.

⁶⁹³ Исто, стр. 67-68.

⁶⁹⁴ Збирка докумената *Југославија 1918-1988*, стр. 615-624.

⁶⁹⁵ Споразум Националног комитета ослобођења Југославије и Краљевске југословенске владе, објављено у: збирка докумената *Југославија 1918-1988*, стр. 691.

"Колико сам могао разабрати" – писао је Слободан Јовановић – "код Енглеза је још од Првог светског рата владало уверење да ће Срби као православни увек нагињати Русији, а Хрвати као католици Западним силама. Из тог разлога, Енглези нису желели Велику Србију, него једну Југославију, у којој би Хрвати обуздавали Србе у њиховом русофилству. Неки енглески стручњаци за југословенске ствари гајили су, штавише, наду да ће Хрвати, који су по

6. ПОЛОЖАЈ ВОЈВОДИНЕ У ФЕДЕРАЛИСТИЧКОМ КОНЦЕПТУ КОМУНИСТИЧКЕ ПАРТИЈЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ

Када је 1. децембра 1918. године проглашена заједничка држава Срба, Хрвата и Словенаца, све југословенске леве партије поздравиле су уједињење као "револуционарни акт" и почетак "југословенске националне револуције." Социјалдемократска странка Хрватске и Славоније стајала је на становишту "народног јединства Срба, Хрвата и Словенаца", а Југословенска социјалдемократска странка Словеније гледала је на уједињење и нову државу као на "предуслов успешне борбе за социјализам и револуцију." За Социјалдемократску странку Србије уједињење је било значајно утолико "колико је омогућавало успешнију класну борбу унутар државе и јачало снаге отпора према империјалистичком притиску споља," али је стварање заједничке државе, ипак, тумачила као "политичку, економску и културну потребу која је ван сваке дискусије."⁶⁹⁶

Сагласност у подршци националном уједињењу изражена је и приликом оснивања Социјалистичке радничке партије Југославије

њиховом мишљењу били културнији од Срба, наметнути своје вођство Србима, тако да ће Југославија продужити на Балкану антируску политику Хабсбуршке монархије. Насупрот овим очекивањима, Југославија је дошла под вођство Срба и Хрвати су се жалили да су начињени грађанима другог реда. Енглези су онда усредсредили све своје напоре да поправе положај Хрвата у Југославији и на њихово наваљивање закључен је Споразум из 1939. године. Иако је тај споразум изазвао велико незадовољство код Срба, Енглези су држали да се на том акту може основати будуће уређење Југославије. Иста та уверења која су руководила енглеску дипломатију 1939. огледала су се и у оном нацрту који је мени Рендел поднео 1942. године. У Енглеза је без сумње увек било неповерења према Србима, али поред тога било је и недовољног разумевања ствари. Њима је изгледало природно да Хрвати траже аутономију, али су се чудили да Срби траже то исто. У сваком случају, и приликом Споразума Мачек-Цветковић и доцније приликом Споразума Тито-Шубашић, они су се понашали као да их одзиви Срба на те споразуме не брину много." (*Записи о проблемима и људима 1941-1944*, стр. 56-57)

⁶⁹⁶ Живота Милојковић, један од првака српске социјалдемократије, крајем децембра 1918. пише: "Ми изјављујемо да смо слободни од свију штетних традиција преживелих времена, да не познајемо и не признајемо никакав племенски партикуларизам, никакав национални или верски сепаратизам, никакву територијалну поцепаност, и да у нашим редовима нема места пансрпским или панхрватским аспирацијама, као што нам је и појам о подвојености у имену, вери и језику сасвим непознат. И због тога ми тражимо да будемо једна јединствена, хомогена, цела југословенска нација, једна потпуна национална органска целина изражена у једној јединственој, слободној и најпунијој демократски организованој држави"

Објављено у: Збирка докумената *Југословенски федерализам-идеје и стварност*, стр. 266-267.

(комуниста), на Конгресу уједињења, априла 1919. кроз становиште о "националном идентитету три племена", националној држави и народном јединству. СРПЈ(к) је критиковала начин уједињења, али се истовремено изјашњавала против племенских сепаратизама.⁶⁹⁷

На другом, Вуковарском конгресу, 1920. године, Социјалистичка радничка партија Југославије (комуниста) променила је име у Комунистичка партија Југославије која се и даље изјашњавала за народно јединство и националну државу и, чак, била огорчена што процес централизације у Краљевини СХС не тече брже, "услед чега се у њеним покрајинама и даље задржава различито законодавство." Упркос томе што је Коминтерна поделу територија међу балканским чланицама Антанте називала "разбојничком политиком" која је, како се наводи, довела до још већег националног угњетавања него у време аустроугарске и турске доминације, КПЈ је, у почетку, истрајавала на националном унитаризму.⁶⁹⁸ Настојећи да и својом организацијом убрза превладавање покрајинских специфичности, историјских и националних разлика, формирала је Централно партијско веће и укинула све покрајинске централе, а уместо њих основала обласне секретаријате.⁶⁹⁹

Ову релативну и условну самосталност у односу према националном питању, али и укупном политичком деловању југословенских комуниста, замениће беспоговорна послушност Коминтерни после унутарпартијског обрачуна са противницима централизације, тзв. центрумашима⁷⁰⁰ и законских мера којима је најпре ограничено, а затим и потпуно забрањено

⁶⁹⁷ Исто, стр. 267.

⁶⁹⁸ Пролетаријату балканских и подунавских земаља, комунистичким партијама Бугарске, Румуније, Србије и Турске
Проглас ИК КП од 5. марта 1920, објављено у: Збирка докумената *Југославија 1918-1988*, стр. 235.

⁶⁹⁹ Из статута КПЈ, објављено у: Збирка докумената *Југославија 1918-1988*, стр. 241.

⁷⁰⁰ Против централизације и подређености Коминтерни јавно се побунила група реформиста у КПЈ која је оспоравала бољшевичку централизацију партије. Прихватање "21 услова" за формирање комунистичких партија и њихово приступање Трећој интернационали третирано је као "политичко самоубиство", а вође Коминтерне оквалификоване су као диктатори којима се "не одговара, него покорава". Овакво јавно и експлицитно противљење одлукама Коминтерне довело је до искључења из партије 153 потписника "Манифеста опозиције КПЈ", међу којима и Живка Топаловића и Драгише Лапчевића.

Б. Глигоријевић, *нд*, стр. 49-53; Б. Петрановић, *нд*, стр. 111-112.

деловање КПЈ.⁷⁰¹ Стављена ван закона, Комунистичка партија остаће у илегали све до 1941. године. "Осуђени и одбачени, без контроле чланства, партијски функционери су се све више окретали Совјетској Русији", одакле су полазили "на пут завереника, не само против владајућег система, већ и против своје земље."⁷⁰²

У том периоду, Комунистичка партија Југославије није се озбиљније бавила националним питањем које по оцени њеног руководства није ни постојало, јер је "процес националне асимилације за Југословене започео њиховим државним уједињењем".⁷⁰³ Међутим, политика КПЈ о националном питању ускоро бива условљена спољнополитичким интересима Совјетског савеза које је Коминтерна у форми идеолошких постулата наметала југословенским комунистима, а они су их, почев од 1924. године, беспоговорно прихватили. У складу са Стаљиновом проценом да треба разбити Југославију као "вештачку творевину" и ослонац француске и британске политике на Балкану, КПЈ ће убрзо одустати од идеје националног унитаризма, а затим и од преуређења, односно опстанка југословенске државе.⁷⁰⁴

⁷⁰¹ *Обзнана и Закон о заштити јавне безбедности и поретка у држави* тумаче се успехом који су комунисти постигли на изборима за уставотворну скупштину 1920. (добили су близу 200.000 гласова, чиме су постали трећа странка по броју мандата, а четврта по броју гласова), као и штрајковима у словеначким и босанским рудницама. Обзнана је образложена намером комуниста да изведу револуционарни преврат у земљи, оптужбама да су страни шпијуни, да деморализују војску, подстичу насиље и разарају државу. Убиство Милорада Драшковића, министра унутрашњих послова и покушај убиства регента Александра били су повод за Закон о заштити јавне безбедности и поретка у држави којим је забрањена КПЈ, као "терористичка и анархистичка организација". Обзнана владе М. Веснића, објављено у: *Збирка докумената Југославија 1918-1988*, стр. 156-157; Б. Петрановић, *нд*, стр. 111-113.

⁷⁰² Б. Глигоријевић, *нд*, стр. 64.

⁷⁰³ Политички и економски положај у држави СХС - Музеј Војводине, Архивска збирка, Архивска грађа КПЈ 1919-1941, НС, КИ, бр. 1921/10.

⁷⁰⁴ Новије анализе националне политике КПЈ и њеног односа са Коминтерном, између два светска рата, указују на то да је на формулисање националног питања у југословенској партији у великој мери утицала Комунистичка партија Бугарске, односно њена заинтересованост за "македонско питање" које је сматрала кључним у својој националној политици. КП Бугарске је, као секција Коминтерне имала далеко бољи статус од КПЈ, па је Трећа интернационала у првим послератним годинама прихватила гледиште КПБ да је Србија у Балканским ратовима "окупирала Македонију" у којој "живи око милион Бугара", због чега није остварено њихово национално уједињење. Бугарски комунисти били су

Под доминантним утицајем Коминтерне, југословенски комунисти напуштају идеју о националном јединству Срба, Хрвата и Словенаца и усвајају начело према коме сваки народ у Краљевини има право на самоопредељење и на своју самосталну суверену државу.⁷⁰⁵ Они су беспоговорно следили промене у односу Коминтерне према националном питању којима је Москва, наизменично, инсистирала и на разбијању и на федерализацији Југославије. Право на самоопредељење до отцепљења свих "угњетених нација и националних мањина" комунисти изводе из флоскула о "националном угњетавању" и "хегемонији српске буржоазије и превласти српске нације над осталим нацијама",⁷⁰⁶ али повремено као алтернативу нуде и федерално уређење или покрајинске аутономије као "најбоље решење уставног питања".⁷⁰⁷

Пети конгрес Коминтерне, одржан у лето 1924. године формализовао је промену односа комуниста према националном питању, а теза о постојању разлике између "угњетачких" и "угњетених" нација послужила је као основ за одлуку о дезинтеграцији Југославије. У Резолуцији о националном питању у Југославији, Коминтерна је принцип федеративног уређења Југославије заменила захтевом за разбијање државе, закључивши да се право на самоопредељење "мора изразити у облику издвајања Хрватске, Словеније и Македоније из састава Југославије и стварања од њих независних република". Комунисти ће, осим тога, подржати право на отцепљење Мађара и "борбу албанског народа за независност".⁷⁰⁸

доминантни и у Балканској комунистичкој федерацији, у којој, крајем 1923, уз подршку Коминтерне, почиње да сазрева идеја о разбијању Југославије
Б. Петрановић, М. Зечевић, Збирка докумената *Југославија 1918-1988*, стр. 262.

⁷⁰⁵ Општа ситуација у земљи и задаци КП - проблем националности - Музеј Војводине, МФ Ки Ф-1, К XVI/14, инв. бр. 21446, фк 1069.

⁷⁰⁶ Резолуција о националном питању - МВ, АЗ, Архивска грађа КПЈ 1919-1941, НС, Ки бр. 1924/66

⁷⁰⁷ С. Марковић, *Национално питање у светлости марксизма* - МВ, АЗ, Архивска грађа КПЈ 1919-1941, НС Ки, бр. 1923/70.

⁷⁰⁸ Бранислав Глигоријевић наводи да су, за разлику од пољских и чехословачких комуниста, представници КПЈ одлуку прихватили без отпора. (*Коминтерна, југословенско и српско питање*, стр. 118-120)

Стаљин је убрзо кориговао одлуку о обавези разбијања Југославије, па се комунисти враћају федералистичком концепту са седам југословенских покрајина које "живе нарочитим политичким животом", и то: Србија, Хрватска, Црна Гора, Војводина, Македонија, Словенија, Босна и Херцеговина. Тако се на Трећем конгресу КПЈ 1926. године Војводина први пут помиње као федерална јединица, мада се о њеном статусу, очигледно, размишљало и раније.⁷⁰⁹ У партијским документима, говори се о "империјалистичкој анексији Војводине" чији се северни део назива "мађарском територијом" на којој је мађарска мањина "национално угњетена", те стога има право на отцепљење. Оваква Коминтернина пропаганда ишла је наруку ревизионистичкој политици Будимпеште, а комунистима је наложено и да подржавају Мађарску странку као могућег савезника у борби против "интереса српске буржоазије."⁷¹⁰

Од 1928. Коминтерна се вратила политици разбијања Југославије и обавезала КПЈ да се бори за независну Хрватску, Македонију, Словенију и Црну Гору и за независну и уједињену Албанију којој би било припојено Косово и Метохија, односно југословенски крајеви насељени албанском националном мањином.⁷¹¹ Списку "самосталних радничко-сељачких република" комунисти су, већ наредне године, осим Босне и Херцеговине, прикључили и "независну Војвину", мада је ту концепцију Коминтерна одбацила као "шаблонско и измишљено решење" које не узима у обзир националну структуру Југославије, већ почива на предратним границама појединих покрајина. Коминтерна је сматрала да ниједна нација у Војводини не захтева њену независност, већ право на самоопредељење, те да је таква идеја "неозбиљна". Стога у директивама чланству у покрајини, руководство

⁷⁰⁹ У једном писму из 1922. године, у кратком осврту на национално питање у Војводини, Гојко Вуковић пише: "Друг из Словеније дао је добар нацрт: *Свакако Војводина не сме припасти Србији.*" (Микрофилм, Музеј Војводине, КИ Ф-І К XVI/14, инв. бр. 21446, фк 308)

⁷¹⁰ Резолуција Президијума Коминтерне о југословенском питању - МВ, Архивска грађа КПЈ, НС, КИ бр. 1926/18.

⁷¹¹ Циркулар ЦК покрајинским секретаријатима КПЈ - МВ, Архивска грађа КПЈ, НС КИ бр. 1928/74; Д. Пешић, *Југословенски комунисти и национално питање 1919-1935*, Београд, 1983, стр. 235.

КПЈ истиче право на самоопредељење до отцепљења, укључујући и "право на отцепљење окупираних мађарских крајева у северној Војводини."⁷¹²

Политику разбијања Југославије Коминтерна је засновала на идеолошким конструкцијама према којима је Србија анектирала све друге народе и територије у Југославији, па српска нација, као владајућа, угњетава све остале, чак и своје сународнике у пречанским крајевима.⁷¹³ Приметно је да се у партијским документима инсистира на решавању националног питања свих југословенских народа и националних мањина осим Срба јер је кључна теза, према којој владајућа српска нација угњетава све остале, несрпске нације, чинила српско национално питање непостојећим. Срби су третирани као "преостатак" југословенског простора који ће остати "после извршеног самоопредељења несрпских народа".⁷¹⁴ Мада у другачијој идеолошкој матрици, национална политика КПЈ сагласна је са државноправним захтевима хрватског политичког покрета, а апсурдна теза да су "пречански Срби данас такође национално угњетени", инсистирање на разлици између "пречанских Срба" и "Србијанаца" и пароле о протеривању "српских окупатора, чиновника и жандарма" потпуно се уклапају у пропагандни арсенал ХСС.⁷¹⁵ Коминтерна је већ 1925. наложила југословенским комунистима да успоставе сарадњу са Хрватском републиканском сељачком странком и гласају за њене кандидате на изборима, настојећи, истовремено, да неутралише утицај ХРСС и да придобије сељаке које је сматрала својим природним следбеницима, те да радикализује не само социјалне захтеве, већ и национална питања и тако

⁷¹² Циркулар Централног комитета КПЈ организацијама групама и члановима КПЈ у Војводини - МВ, Архивска грађа КПЈ, НС Ки 1933/162

⁷¹³ У једном писму ЦК војвођанским комунистима наводи се да је "пљачкашком политиком крупне великосрпске буржоазије" не само према "угњетеним нацијама, него и према целокупним присаједињеним покрајинама гурнуто и пречанско српско сељаштво у фронт борбе против националног угњетавања."

Писмо ЦК КПЈ Покрајинском секретаријату КПЈ у Војводини - МВ, Архивска грађа КПЈ, НС Ки бр. 1928/49

⁷¹⁴ Извештај ЦК КПЈ Коминтерни о политичкој ситуацији у земљи - МВ, Архивска грађа КПЈ, НС, Ки, бр. 1928/76-а

⁷¹⁵ Д. Пешић, *нд*, стр. 251, 259.

"надлицитира вођство ХСС".⁷¹⁶ КПЈ је после атентата у Скупштини започела интензивније приближавање Сељачко-демократској коалицији процењујући да је, после смрти Стјепана Радића, коалиција пред распадом, те да ће се сељаштво, "ослобођено буржоаског утицаја", масовно определити за комунистичку партију.⁷¹⁷ У директивама Бироа ЦК "пречанским" покрајинским комитетима, основне паролe биле су сазив Сабора (Конституанте представника самосталне државе Хрватске) и потпуно национално ослобођење и отцепљење свих "угњетених нација".⁷¹⁸ Међутим, нови председник ХСС и један од лидера СДК, Влатко Мачек, није пристајао на "револуционарну оријентацију" КПЈ, нити на оружани отпор режиму, уздајући се у дипломатску помоћ великих сила и преговарајући наизменично и са Енглеском и са Италијом. Комунисти су пребацивали вођству ХСС контакте са грађанском опозицијом и, нарочито, став да је национално питање, пре свега, хрватско, могуће решити у оквиру југословенске државе.⁷¹⁹

Нови концепт решавања националног питања најтеже је, чини се, прихваћен у Војводини у којој, без обзира на националну хетерогеност становништва, директиву о разбијању или федерализацији земље није било лако спровести. Да у Војводини није било разумевања за политику

⁷¹⁶ Јанко Плeтeрски сматра да су ставови Петог конгреса Коминтерне 1928. били, у одређеној мери, узроковани боравком Стјепана Радића у Москви и његовим приступањем Сељачкој интернационали, после чега је "Коминтерна покушала понудити хрватском сељаку више него што му је нудио Радић." Он констатује да је то била "некаква идеја лицитирања у радикализму националне борбе на речима". (*Народи, Југославија, револуција*, Љубљана, 1986, стр. 207)

⁷¹⁷ У архивској грађи КПЈ постоје документа која сведоче да су југословенски комунисти током 1932. одржавали контакт са Светозаром Прибићевићем и разговарали са њим о политичким и државноправним питањима, те да је у тим разговорима постигнута начелна сагласност о републиканском и федеративном облику уређења државе. Из ових докумената, међутим, није видљиво да ли су ти разговори вођени уз сагласност Коминтерне чија је званична политика, у том периоду, искључивала сарадњу са грађанском опозицијом - МВ, Архивска грађа КПЈ, НС, КИ 1932/11, 1932/21, 1932/35

⁷¹⁸ Предлог резолуције у припремама IV конгреса КПЈ - МВ, Архивска грађа КПЈ, НС, КИ, бр. 1928/77-а

⁷¹⁹ С друге стране, КПЈ је била врло некритична према усташком покрету и његовим терористичким акцијама и захтевала од чланства, "радника и сељака" Хрватске, али и Србије, да "свим снагама" помогну борбу усташа у Лици и Хрватској. Д. Пешић, *нд*, стр. 229, 258.

дезинтеграције државе, сведочи и чињеница да се у плакатима и лецима, штампаним у покрајини, нису могли наћи ставови о стварању "федерације радничко-сељачких република на Балкану и у Подунављу", на којима се иначе инсистирало у партијској пропаганди из централе.⁷²⁰ Највећи отпор изазивала је наредба о подршци Мађарској странци, односно став да комунисти не смеју сузбијати њен иредентизам, јер би то служило "српској хегемонистичкој буржоазији." Стратегијом Централног комитета нису били одушевљени ни сами Мађари, па се, у задацима ЦК КПЈ за Војводину из 1926. између осталог наводи да треба "сузбијати негативан став једног дела мађарских другова према мађарској иреденти у Војводини."⁷²¹

Шестојануарска прокламација, 1929. године за Комунистичку партију Југославије била је знак за почетак револуције, па је партијско руководство упутило радницима и сељацима проглас са позивом на оружану борбу, али су комунисти у својим намерама остали усамљени и то управо због погрешних и нереалних ставова о националном питању. Оријентацијом на разбијање државне заједнице није било могуће придобити следбенике за борбу против режима који је увођење диктатуре образложио управо очувањем државе од унутрашње дезинтеграције и спољних ревизионистичких притисака.⁷²²

⁷²⁰ Архива Обласног секретаријата СК - Архив Војводине, 2670/1924, К-306/1925.

⁷²¹ У извештају Политбироа ЦК КПЈ Балканској комунистичкој федерацији, 1927. године, упозорава се на то да прилике у Војводини захтевају да се "политици насилног србизирања Војводине од српске хегемонистичке буржоазије, пропаганди за прикључење Војводине Мађарској уз подршку империјалистичких кругова из Енглеске, са лордом Ротермиром на челу, дволочној улози мађарске буржоазије у Југославији, односно, њеном кокетирању са иредентом из Мађарске и истовременом служењу и српској буржоазији, треба супротставити такву агитацију и пропаганду за право на самоопредељење до отцепљења у којој ће се мађарском радништву и сељаштву објашњавати да они своје национално и социјално ослобођење не могу постићи у савезу са енглеском империјалистичком буржоазијом, него само у савезу са радницима и сељацима свих југословенских народа ..."

М. Палић, *О националном питању у теорији и пракси КПЈ у Војводини до 1929*, Истраживања 9/1980, стр. 213.

⁷²² Р. Кончар сматра да је "у ставу комуниста свакако била најнепривлачнија платформа разбијања Југославије и решења националног питања на тој основи, без обзира на пресудну улогу Коминтерне у њеној креацији." (*Опозиционе партије и аутономија Војводине 1929-1941*, стр. 266-267)

Комунистичка партија Југославије почела је организациону обнову 1932. године, као чланица светског комунистичког покрета и секција Коминтерне, али без већег утицаја у њеним органима и на маргинама њене политике. Била је то илегална и малобројна партија, усмеравана из иностранства и посебно, оптерећена заблудама о националном питању, проистеклим под утицајем спољнополитичких процена партијског и државног врха СССР.⁷²³ Коминтерна је, све до средине 1934. године, сматрала да фашизам не представља никакву опасност за међународни пролетаријат, већ да само убрзава нови империјалистички рат и револуцију која ће коначно укинути капитализам. Фашистичка Италија била је једна од првих земаља са којом је СССР успоставио дипломатске односе, а Пакт о неутралности и пријатељству, склопљен 1926. са Немачком, продужен је и ратификован 1933. године, након Хитлеровог доласка на власт. Осим милитантности у организацији и фанатизованости следбеника, кључни разлог сарадње комунистичког и фашистичког покрета био је идентичан циљ: уништење европског поретка утврђеног Версајским уговорима.⁷²⁴ Међутим, када је постало очигледно да се равнотежа између земаља тзв. западне демократије и фашистичких сила нагло помера на штету ових првих, долази до заокрета у политици Коминтерне и ревизије совјетске спољне политике, а Стаљин почиње да тражи нове савезнике и постепено прелази у табор одбране версајског система.⁷²⁵ У складу са променама односа према фашизму, мења се и став Коминтерне према социјалдемократији и сазрева идеја о окупљању свих "левих снага" у борби против фашизма. Политика Народног фронта који је требало да обухвати све партије и политичке групе средње класе, либералне, радикалне, па чак и конзервативне, које су

⁷²³ Б. Петрановић, *нд*, стр. 213.

⁷²⁴ Б. Глигоријевић, *нд*, стр. 314.

⁷²⁵ У јесен 1934. године Совјетски Савез улази у Друштво народа, годину дана касније склапа савез са Француском, затим са Чехословачком, састаје се са британским премијером и мења до тада непријатељски став према Малој Антанти.
И. Караиванов, *Спољна политика Совјетског Савеза и Коминтерна*, Београд, 1953, стр. 18.

изразиле спремност да се одупру фашизму, званично је верификована на Седмом конгресу Коминтерне 1935. године.⁷²⁶

Југословенски комунисти су се споро и тешко прилагођавали новом курсу партијске политике, јер је, практично од оснивања, њихова борба била усмерена против версајског поретка и "вештачких творевина" каква је, према Коминтернином схватању, била Југославија. Промена "тактике" у националном питању образложена је тврдњом да би "покрет за отцјепљење потлачених народа ишао на руку само фашистичким империјалистима и њиховим ратним циљевима."⁷²⁷

На Четвртој земаљској конференцији донета је, на сугестију Коминтерне, и одлука о реорганизацији партије, односно, о формирању националних комунистичких партија Хрватске и Словеније и у перспективи Македоније.⁷²⁸ Централни комитет КПЈ уважио је захтеве хрватских делегата да у састав КП Хрватске уђу и организације из Вуковара, Далмације са Дубровником, али и Бања Лука, Ливно, Дувно и десна обала Херцеговине. Овакво територијално разграничење партијске надлежности било је супротно претходним ставовима КПЈ о "аутономији Босне и Херцеговине" па је посебним писмом Централног комитета накнадно образложено понављањем тврдњи о "угњетавању несрпских народа" и борбом за "право њиховог самоодређења све до отцјепљења".⁷²⁹

⁷²⁶ Б. Петрановић, *нд*, стр. 214.

⁷²⁷ Образлажући задатке комуниста међу "национално угњетеним масама", Конференција констатује: "Радне масе угњетених нација подвргнуте су двострукој експлоатацији—од стране своје домаће и туђе, великосрпске буржоазије. Оне плаћају веће порезе, бановинске и општинске терете, присиљени су да издржавају окупаторску српску војску, жандаре, југосоколе, четнике и друге фашистичке организације. Дјеломично секвестриране земље мађарских и других велепосједника не дијеле се домаћим сељацима, већ српским добровољцима, четницима или се предају српским богаташима и велепосједницима. Наставља се отимање земље албанског, мађарског и македонског сељаштва." Проглас IV земаљске конференције КПЈ - МВ, Архивска грађа КПЈ, НС Ки 1934/267

⁷²⁸ Писмо ЦК КПЈ Коминтерни - МВ, Архивска грађа КПЈ, НС Ки, 1935/230

⁷²⁹ Писмо ЦК КПЈ покрајинским комитетима за Хрватску и Далмацију о укључивању бањалучке и неких других партијских организација Босне и Херцеговине у КП Хрватске. Објављено у: Збирка докумената *Југославија 1918-1988*, стр. 351-353.

Чињеница да је реорганизација КПЈ текла селективно изазивала је и тада недоумице и критике.⁷³⁰ Накнадно је оцењено да је то један од највећих промашаја КПЈ, али, убедљиве, а оправдане разлоге за то нису нашли ни тадашњи креатори партијске политике, ни бројни истраживачи историје и политике комунистичког покрета. Део одговора, макар формално, лежи у ограничењу које је садржало прво образложење идеје о националним партијама чије се оснивање предвиђа само за "национално угњетене земље које су компактне."⁷³¹ То је аутоматски искључивало Србију, која, према схватању комуниста није "национално угњетена", као и Босну и Херцеговину и Војводину, јер нису "етнички компактне". Скепса према могућности и нужности стварања КП Србије могла је потицати и из дилеме у коју од постојећих "националних" партија укључити Босну и Херцеговину и Војводину, макар и са посебним статусом.⁷³²

Прва и најбитнија промена у националној политици партије 1935. године тичала се односа према "версајској Југославији" и њене, мада условне афирмације.⁷³³ На промену става КПЈ према југословенској држави утицали су, према објашњењу самог Политбироа ЦК КПЈ, спољнополитички фактори: опасност од немачког и италијанског фашизма по светски мир, односно чињеница да Француска и њени савезници више не представљају силе које желе да изазову нови империјалистички рат. Од унутрашњих политичких разлога који су утицали на промену става КПЈ, Политбиро је навео само један: "категоричну и јасну" изјаву Влатка Мачека за одржавањем "државне заједнице у данашњим границама при услову слободе хрватског народа."⁷³⁴

⁷³⁰ Комунистичка партија Србије формирана је тек 1945, а Црне Горе 1948. године.

⁷³¹ Б. Глигоријевић, *нд*, стр. 274-275; Д. Пешић, *нд*, стр. 267-268.

⁷³² Ј. Плелерски, *нд*, стр. 330-331.

⁷³³ У Одлуци Политбироа ЦК КПЈ наводи се следеће: "Остајући при свом принципијелном гледишту самоодређења народа са правом на отцијепљење, комунисти узимају у обзир садашњу међународну ситуацију и при услову уништења националне неправедности, максималних гаранција слободе хрватског и других народа и слободног пристанка тих народа, не изјашњавају се за отцијепљење тог народа од данашње државне заједнице – Југославије." Објављено у: Збирка докумената *Југословенски федерализам-идеје и стварност*, стр. 601-602.

⁷³⁴ О сарадњи са ХСС - МВ, Архивска грађа КПЈ, НС, КИ, бр. 1935/65

Комунисти више нису тражили цепање Југославије, већ "право и слободу сваког народа да сам одређује с ким ће и како да ствара своју државну заједницу. Ако Словенци, Хрвати и други народи, извојевавши пуну слободу и право самоодређења, слободно и без сваког присиљавања или пријеваре ријеше да остану у државној заједници (савезу, федерацији, аутономији) са српским народом, ми нисмо против тога, као што нисмо ни против отцјепљења, ако је оно једини пут за ослобођење тих народа".⁷³⁵ КПЈ се залагала за то да "српски народ помаже захтјеве и борбу других народа за равноправност" и изјашњавала се за "сазив и слободно бирање народних скупштина за сваки народ у Југославији, у првом реду Хрватског сабора и онда словеначке, македонске, црногорске, босанске и војвођанске народне скупштине које "треба сувјерено да рјешавају сва питања".⁷³⁶

У складу са директивом Коминтерне да се комунисти "морају ослободити секташтва у односу на социјалдемократију и опозиционе грађанске снаге", КПЈ је покушала да успостави сарадњу са опозиционим странкама и позвала на сарадњу самосталне демократе, земљораднике, демократе, социјалдемократе, црногорске федералисте, радикале, СЛС и ЈМО.⁷³⁷

Коалиција између српске грађанске опозиције и комуниста ипак није формирана иако су, спорадично, наступали заједно на политичким зборовима, јер су позив на сарадњу одбили и демократе и леви земљорадници и социјалисти. Једини пример забележен је у Војводини, где су комунисти ушли у изборну коалицију са Војвођанским фронтом. Такође, уочи парламентарних избора 1935. године, Покрајински комитет КП за Хрватску склопио је споразум са ХСС без знања ЦК и супротан његовим директивама. На Седмом конгресу Коминтерне сарадња са ХСС је, међутим, позитивно оцењена уз препоруку да се преговори са Мачеком наставе.⁷³⁸ Комунисти су покушали да придобију чланство ХСС и чак преузму вођство у

⁷³⁵ Писмо Благоја Паровића ЦК КПЈ о стању организације у Војводини - МВ, Архивска грађа КПЈ, НС Ки 1935/16

⁷³⁶ МВ, Архивска грађа КПЈ, НС Ки бр. 1935/145

⁷³⁷ Збирка докумената *Југославија 1918-1988*, пр. Б. Петрановић, М. Зечевић, стр. 377.

⁷³⁸ Информација о сарадњи са "радићевцима", Писмо ПК КПЈ за Хрватску којим позива вођство ХСС у Далмацији на заједничку акцију - МВ, Архивска грађа КПЈ, НС Ки бр. 1935/144, 1935/166

хрватском сељачком покрету, али су, новом националном политиком и подршком ХСС губили присталице, уместо да их придобију.⁷³⁹

Четврта земаљска конференција и Сплитски пленум ЦК КПЈ преломни су моменти у националној политици КПЈ јер је после њих напуштена линија разбијања Југославије, а усвојен нови оквир решавања националног питања на бази "демократизма и федерализма". На саветовању руководства КПЈ у Москви, 1936. године, закључено је да је циљ заједничке борбе свих народа Југославије против фашизма "неодложно рјешење националног питања, сагласно начелу демократског права на национално самоодређење. Решење националног питања комунисти виде у демократској федеративној држави, у којој сви народи морају бити равноправни, "или добити широку аутономију". Тако је, према инструкцијама које је ЦК КПЈ добио од Коминтерне у септембру 1936. године, најважнија политичка парола постала: "За демократску федеративну Југославију".⁷⁴⁰

Ставови Централног комитета КПЈ о федерацији прецизирани су у једном писму од 2. новембра 1936. године, првом партијском документу у коме се Војводина третира као једна од седам федералних јединица. Наглашава се право самоопредељења свих народа, не само "Срба, Хрвата и Словенаца, него и Македонаца и Црногораца, а исто тако право народа у Војводини, Босни и Херцеговини да одлучи о томе да ли да сачува своју регионалну самосталност у федеративној држави." Аутор писма⁷⁴¹ констатује да је "србијанска УО (па и један дио народнофронтаца) спремна да даде слободе Хрватима и Словенцима, а остале народе и провинције сматра српским. Српска буржоазија на нов и рафиниран начин жели да осигура своју превласт и хегемонију над Македонцима и Црногорцима, над народом у Босни и Херцеговини и Војводини." У писму се, између осталог констатује

⁷³⁹ Б. Глигоријевић, *ид*, стр. 268.

⁷⁴⁰ Музеј Војводине, МФ КИ, К XVII/1, инв. бр. 21446, фк 158.

⁷⁴¹ Писмо није потписано, а у послератној литератури се, често, приписивало Титу, мада је, у новијој историографији, углавном, неспорно да је аутор Адолф Мук, члан Политбироа ЦК КПЈ, стрељан 1943. године.

да се "становиште левичара поклапа са становиштем Сељачко-демократске коалиције".⁷⁴²

У складу са променама у политици КПЈ према националном питању мењао се и њен однос према статусу Војводине. Залажући се за Војводину као федералну јединицу, или "широку аутономију", комунисти су практично изједначили своја гледишта са захтевима Војвођанског фронта. После првобитних резерви, узрокованих страхом од превеликих политичких концесија, комунисти су и формално подржали Војвођански фронт и то је, заправо, био једини пример сарадње Комунистичке партије са грађанским опозиционим странкама у Србији. Тако је платформа Народног фронта практично остварена само у Војводини, на основу идентичног схватања њеног будућег положаја у државној заједници. У једном извештају упућеном ЦК КПЈ о ситуацији у Војводини, потписаном псеудонимом "Zweig", пише да се "Народни фронт у Војводини углавном ствара од следећих група: Јединствене радничке партије, левих земљорадника, војвођанског фронта..."⁷⁴³ Руководство КПЈ је од Војвођанског фронта преузело и парољу "Војводина Војвођанима", а члановима у Војводини препоручило да се "позитивно изјасне о питању Војвођанског фронта."⁷⁴⁴

У задацима за изградњу Народног фронта 1936. за Војводину се предвиђа аутономни статус: "Уколико код појединих народа постоје тежње за аутономијом и федерацијом, комунисти помажу и те покрете, као корак

⁷⁴² Музеј Војводине, МФ КИ, К XVII/1, инв. бр. 21446, фк 69.

Средином 1936. године, лидер ХСС Влатко Мачек предлагао је да о судбини Војводине и Срема одлуку донесе Уставотворна скупштина, а као алтернативу нудио извесни облик аутономије. Исте године пледирао је за седам федералних јединица, од којих би једна била Војводина, али без Срема и Барање, који би, према његовом пројекту, припали Хрватској. Љ. Бобан, *ид*, стр. 218-219.

⁷⁴³ Музеј Војводине, МФ КИ К XVII/1 инв. бр. 21446, фк 89.

⁷⁴⁴ У писму комунистима Војводине, 1935. Трајко Стаменковић секретар ПК КПЈ за Србију констатује да "Војводина треба да се преда Војвођанима. Да се престане са пореским пљачкањем Војводине, да се изврши ревизија аграрне реформе. Цео покрет није национални покрет уколико Војводина није нација. Али она је једна угњетена покрајина, њој треба дати самоуправу и више је не пљачкати. Створити војвођански народни фронт слободе који ће се укључити у НФС целе Југославије. Неправилно је држање Давидовића и других, који, истина, признају да постоји хрватско питање, али не и војвођанско, ма колико да оно постоји у другом смислу. Дали смо парољу: *Војводина Војвођанима*". - МВ, Архивска крађа КПЈ 1919-1941, НС КИ 1935/45

напред ка пуном националном ослобођењу. У том циљу комунисти подупиру захтев за сазив хрватског и осталих сабора и покрет за аутономију Војводине и Црне Горе".⁷⁴⁵

Извесно одступање од директиве којом се војвођански комунисти упућују на сарадњу са аутономистичким покретом представља једно писмо којим се Покрајински комитет КП за Војводину 1936. године обратио чланству. У њему се оцењује да је војвођански покрет и његов политички програм уствари покрет "војвођанске буржоазије, чији су захтеви лаж" јер скривају жељу да "војвођански капиталисти могу и даље пљачкати народе Војводине. Војвођанска буржоазија данас више није вољна да пљачку дели са великосрпском буржоазијом, него хоће да то што још има за пљачку од народа у Војводини опљачка она сама".⁷⁴⁶

Настојећи да преко политичких активности Војвођанског фронта изађу из илегале, комунисти су ипак ублажили своју критичност, процењујући, без реалног основа, да његове акције подржавају "широке масе" и "народне мањине, у првом реду Мађари". Зато се, у једној директиви ЦК КПЈ секретару Покрајинског комитета за Војводину, сугерише да комунисти покушају "активизацијом маса у Војвођанском фронту" преотети "капиталистичким и кулачким елементима иницијативу из руке".⁷⁴⁷

Споразум комуниста и Војвођанског фронта постигнут је у октобру 1936. године, а током наредне две године потврђен "јединством погледа на политичко решење положаја Војводине". Одлуком Централног комитета из априла 1936. КПЈ је "без резерве подржала покрет за аутономију Војводине, као корак напред ка пуном националном ослобођењу, тј. ка успостављању националне равноправности, настојећи да му да смисао борбе за социјалну правду."⁷⁴⁸ Разлике у пројекцији будућег државноправног положаја Војводине, присутне у политици грађанске опозиције, уочљиве су и у

⁷⁴⁵ Комунисти и конституанта - МВ, Архивска грађа КПЈ, НС Ки бр. 1936/398

⁷⁴⁶ Писмо ПК КПЈ комунистима Војводине - МВ, Архивска грађа КПЈ, НС Ки бр. 1936/1988

⁷⁴⁷ Ђ. Милановић, *Почеци и први успеси у развоју Народног фронта у Војводини током 1935. и 1936. године*, Истраживања 1/1971, Нови Сад, стр. 139.

⁷⁴⁸ *Исто*, стр. 132.

програму КПЈ, па, паралелно са аутономијом, комунисти траже "демократизацију земље и преуређење на федеративној основи, где би и Војводина била федеративна јединица". У контактима са чланством, активисти Народног фронта у Војводини, такође, предочавају различите варијанте државног преуређења. Жарко Зрењанин, секретар Покрајинског комитета КП за Војводину, 1938. године наглашава да је "историјски задатак пролетаријата да руководи националноослободилачким борбама и да буде на челу борбе за националне слободе, а како ће се решити државноправни статус нације–путем аутономије, федерације или отцепљења, и које је решење најбоље, то зависи од конкретних услова..." Комунисти, према његовим речима, траже уређење на бази "седам јединица са пуно права да одреде свој положај у федеративној Југославији (Србија, Хрватска, Словенија, Македонија, Црна Гора, Босна и Херцеговина и Војводина)". Сматрајући да ће Србија, Хрватска и Словенија свакако тражити за себе федерални статус, Зрењанин каже: "Остале покрајине ће према конкретним условима одредити народним плебисцитом желе ли да буду федеративна јединица или аутономна јединица у једној од федеративних. И комунисти ће одредити у тим покрајинама свој коначан став према датој ситуацији". У том контексту, Зрењанин наглашава да комунисти нису безусловно за федеративни статус Војводине."⁷⁴⁹

Сарадња са Војвођанским фронтом проширена је током 1938. године новим споразумом Иницијативног одбора Радничке партије, односно Странке радног народа преко које су комунисти намеравали да легализују свој рад. У платформи за рад Иницијативног одбора СРН Војводине формулисано је становиште према коме "Војводина треба да буде

⁷⁴⁹ "Ако у борби против владе радничка класа у Србији дође до већих права и већих политичких слобода, шта је природније него да онда тражимо да Војводина буде аутономна област везана за Србију. Ако у то време вођство србијанске демократије има претежан утицај, а још се није одрекло права на Војводину, те прети опасност да се србијанска државна хегемонија настави, а са друге стране демократске снаге у Војводини су порасле, онда ћемо бити за федеративну Војводину."

Предавање Жарка Зрењанина, МВ, Архивска грађа КПЈ, НС Ки, бр. 2193.

равноправна јединица у будућем државном уређењу са осталим покрајинама."⁷⁵⁰

Постигнута је сагласност о заједничком наступу на предстојећим парламентарним изборима и учешћу комуниста на политичким зборовима и конференцијама Фронта. Руководство КПЈ позитивно је оценило сарадњу са Војвођанским фронтом, па Тито, 1938, обавештава Коминтерну да се "већина демократских елемената налази у Војвођанском фронту" у коме "наши другови не раде лоше и на линији стварања народног фронта постижу велике успехе". Тито сматра да треба задржати назив Војвођански фронт, јер је "популаран у Војводини и омогућује да се у овом фронту окупе неке мањине, на примјер, Мађари, који су доста бројни, затим, Румуни, Буњевци (Хрвати) итд."⁷⁵¹

Федерални, односно аутономни статус Војводине који су југословенски комунисти пропагирани већ од 1935. године, више је, чини се, био интерно тумачење Коминтерниног става о "федеративној Југославији", а делом и метод придобијања савезника у хрватском опозиционом блоку, него резултат конзистентне политике руководства КПЈ. У извештају са једног партијског скупа, 1939. године, упућеном Коминтерни, Тито упозорава на то да се мора "заузети јасан став према националним питањима у Војводини, Босни и Херцеговини, Црној Гори и Македонији. Ова питања су сад зрела због унутрашњополитичких и спољнополитичких разлога. Ми ћемо вам јавити своје становиште, али ћемо морати затражити и вашу помоћ."⁷⁵²

Није познато какво је тада гледиште изложено Коминтерни, нити какве је ставове она проследила КПЈ, али је извесно да се државноправни статус Војводине последњи пут експлицитно помиње у платформи Странке радног народа из 1939. године. Платформа критикује Споразум Цветковић–Мачек, за који окривљује "владајуће српске кругове" и њихову намеру да "расцепе све српске и хрватске масе". Очигледно мотивисани актуелним

⁷⁵⁰ И. Поповић, *Стварање Иницијативног одбора Странке радног народа у Новом Саду 1938. године*, Истраживања 1/1971, стр. 161.

⁷⁵¹ Титов извештај Коминтерни - МВ, Архивска грађа КПЈ, НС Ки 1938/23

⁷⁵² Титов извештај Коминтерни - МВ, Архивска грађа КПЈ, НС Ки 1939/8

спекулацијама о будућем положају Војводине, комунисти констатују: "Баш због тога што Војводина има својих посебних задатака, како на економском, тако и на националном пољу, и што је она самостална историјска јединица са својом традицијом, не може се без последица по њене народе укључити ни у једну покрајину. Иницијативни одбор СРН Војводине стоји на становишту да Војводина треба да буде равноправна јединица у будућем државном преуређењу са осталим покрајинама".⁷⁵³

Нова промена у спољној политици СССР, крунисана Пактом о ненападању са Немачком, 1939. године, означила је радикалну преоријентацију и у политици Коминтерне. Према новом тумачењу из Москве, центар "светске реакције" преселио се у Енглеску и Француску, државе које су као чувари капиталистичког поретка, главни кривци за империјалистички рат. Антифашистичка политика Народног фронта и сарадња са свим демократским грађанским снагама проглашена је за јерес, социјалдемократија је поново названа "издајничким савезником западног империјализма", а основни циљ комуниста постао је "рат против рата" и одбрана неутралности Совјетског Савеза.⁷⁵⁴

Сагласно промени генералног курса, Коминтерна је ублажила децидиране захтеве за федерални статус појединих области, па се на Петој земаљској конференцији 1940. сугерише нешто умеренија политика о националном питању.⁷⁵⁵

У резолуцију ове конференције уврштен је, као један од најважнијих задатака, "борба за националну равноправност угњетених и националних мањина Југославије", односно "македонског и црногорског народа" и "арнаутских мањина на Косову, Метохији и Санџаку", "истинско рјешење националног питања Хрвата и Словенаца", као и "борба против покушаја српске и хрватске буржоазије да међусобно дијеле Босну и Херцеговину". Када је у питању Војводина, задаци КПЈ су дефинисани као "борба за слободу

⁷⁵³ Р. Кончар, *Идеја о аутономији Војводине и КПЈ*, Истраживања, 1, Нови Сад, 1971, стр. 40.

⁷⁵⁴ Б. Петрановић, *Историја Југославије 1918-1988*, I, стр. 243.

⁷⁵⁵ Ч. Попов, Ј. Попов, *нд*, стр. 60.

и равноправност мађарских, румунских, њемачких и других националних мањина у Војводини, а у исто вријеме борба против покушаја мађарских, њемачких и других реакционара да помоћу империјалистичког освајачког рата тобоже ријеше национално питање у тим и осталим областима".⁷⁵⁶ У то време, ипак, већ постоји покрајинска организација КПЈ за Војводину, чиме је она организационо изједначена са Србијом, Црном Гором, Босном и Херцеговином и Далмацијом, будући да су националне партијске организације имале само Хрватска и Словенија.⁷⁵⁷

На Шестој покрајинској конференцији КПЈ за Војводину, такође, нема конкретних решења њеног могућег државноправног положаја, нити експлицитних залагања за њен федерални или аутономни статус, као у ранијим партијским документима. Међутим, у образлагању националне политике, као кључне теме, поново је уочљива "фронташка" аргументација војвођанске "посебности": "Србијанска буржоазија покушава да оправда своју империјалистичку политику угњетавања народа у Војводини само тиме да у Војводини живи релативна већина српског народа. Међутим, она нема право да експлоатише војвођанске народе чак иако би у Војводини живели само Срби, јер Војводина историјски никад није била србијанска покрајина, као што није била ни мађарска, иако је била потчињена Мађарима. Упркос томе што је Војводина настањена народима разне националности, она има своју економску, географску и историјску целину. Ако се сложимо да је то тако, а то не поричу ни буржоаски теоретичари, онда она припада једино војвођанским народима и само њима."⁷⁵⁸

Промене на политичкој мапи Европе, Споразум Цветковић – Мачек и радикални заокрет у политици Коминтерне, односно, СССР, уочи Другог светског рата, привремено су и привидно гурнули у други план ставове КПЈ о

⁷⁵⁶ Резолуција V земаљске конференције КПЈ, објављено у: *Југословенски федерализам-идеје и стварност*, стр. 615.

⁷⁵⁷ Б. Петрановић, *нд*, стр. 249.

⁷⁵⁸ Р. Кончар, *нд*, стр. 291-292.

националном питању, па и о питању Војводине, а оно се не третира експлицитно ни у првим годинама рата. То је био резултат разумљиве опрезности коју је, већ уочи априлског рата, изазвао утицај немачког националсоцијализма и мађарског ревизионизма на најбројније националне мањине у Војводини. Срби и Хрвати чинили су у то време у Војводини само релативну већину, док је Мађара и Немаца, укупно узев, било више. Њихово понашање после избијања рата и разбијања Југославије налагало је опрезност у прокламовању државноправних и политичких решења будућег статуса Војводине. То није доводило у питање политику КПЈ према националним мањинама, нити њено настојање да их мобилише за борбу против фашизма. Да КПЈ, нарочито њени кадрови у самој Војводини, нису одустали од идеје аутономног статуса, показују захтеви да се у току 1942. обнови Покрајински комитет КПЈ, да се образује покрајински орган народне власти и покрене војвођански партијски лист.⁷⁵⁹

У Одлуци АВНОЈ о изградњи Југославије на федералном принципу, Војводина није ни поменута, јер се то није сматрало опортуним. Тиме АВНОЈ, заправо ЦК КПЈ, није желео да пресече изгледе за масовније приступање Хрвата народноослободилачком покрету, а истовремено је настојао да се не заоштравају српско-хрватски односи поводом овог питања. Између комунистичких руководстава Хрватске и Војводине већ су се, наиме, јављали неспоразуми у погледу политичке и војне надлежности над територијом Срема, па је Покрајински комитет КПЈ за Војводину у јуну 1943. године упозоравао на то да "ЦК КПХ И ЗАВНОХ у неким својим публикацијама говоре о Срему као покрајини Хрватске". Сматрајући да је то погрешно, војвођански комунисти су истицали да је "Срем саставни део Војводине" и да је "национални састав Срема такав да он по нашем мишљењу не може ући у састав Хрватске."⁷⁶⁰ У овом контексту свакако није без значаја чињеница да је Тито, у јануару 1942. године, руководству партизанског покрета у Срему

⁷⁵⁹ Ч. Попов, Ј. Попов, *нд*, стр. 62.

⁷⁶⁰ Писмо Покрајинског комитета КПЈ за Војводину Централном комитету КПЈ о обнови Покрајинског комитета и разграничењу између Хрватске и Војводине, објављено у: Збирка докумената *Југославија 1918-1988*, пр. Б. Петрановић, М. Зечевић, стр. 645.

упутио директиву према којој ово подручје од тада "непосредно потпада под Главни штаб Народноослободилачких партизанских одреда Хрватске."⁷⁶¹ Средином 1943. године, ЦК КПЈ признао је обновљени Покрајински комитет за Војводину, а ускоро је решио и питање територијално-политичке припадности Срема, тако што је одлучио да "закључно са линијама Вуковар–Винковци-Жупања, па све источно, укључивши и Земун, припада не само као војно-оперативно подручје Главном штабу Војводине него и као подручје Покрајинског Комитета Војводине на коме ће исти развити своју партијску и политичку делатност." Друго заседање АВНОЈ дефинитивно је отклонило претпоставке о Војводини као о седмој федералној јединици и отворило питање форме и политичког оквира аутономије. Тито је, у марту 1944. године, рекао да ће "Војводина, као и друге покрајине које претендују на то, добити најширу аутономију, али питање аутономије и питање којој ће федералној јединици дотична покрајина бити припојена зависи од самог народа, односно од његових представника када се послје рата буде рјешавало о дефинитивном државном уређењу."⁷⁶²

Постало је јасно да ће Војводина бити аутономна покрајина у оквиру једне од федералних јединица, а не аутономна покрајина директно укључена у федерацију, на шта је упућивао захтев ПК КПЈ за Војводину, из маја 1943. године, да се и у покрајини оформи Антифашистичко веће народног ослобођења, како би и Војводина постала "као и остале наше покрајине". Међутим, још увек је остало отворено питање којој ће федералној јединици бити припојена Војводина, па је и овом приликом превагнула потреба политичког опортунитета у решавању српско-хрватских односа које се одлагало за послератно време.

На решење аутономног статуса Војводине указала је Седма покрајинска конференција КПЈ, априла 1945. године једногласно се

⁷⁶¹ Интересантно је, међутим, да је Тито, у октобру 1944, наредио увођење Војне управе за Банат, Бачку и Барању, али је укинуо већ у фебруару 1945.

Наредба врховног команданта НОВ и ПОЈ о успостављању Војне управе за Банат, Бачку и Барању, од 17. октобра 1944,

Писмо Ј. Б. Тита Јовану Веселинову, од 3. фебруара 1945.

Исто, стр. 749-751.

⁷⁶² *Исто*, стр. 69-72.

изјаснивши за "укључивање аутономне Војводине у федералну Србију." На овој конференцији Јован Веселинов је рекао да се "већ из националног састава Војводине јасно види да Војводина треба да буде у федералној Србији", али је, на истом скупу, објаснио да је "још и раније постојала одлука ЦК да Барања припадне Хрватској."⁷⁶³ Четири месеца касније, Скупштина изасланика народа Војводине у Новом Саду још једном се изјаснила за сједињавање Војводине са Србијом, а овај предлог потврдило је гласањем и Треће заседање АВНОЈ.⁷⁶⁴

У међувремену, посебна Комисија АВНОЈ бавила се разграничењем између две федералне јединице, Србије и Хрватске. Комисија је одлучила да срезови западног Срема: вуковарски, винковачки и жупањски припадну Хрватској, као и Барања, која је изузета из састава покрајине још у мају 1945. године, одлуком Главног Народноослободилачког одбора Војводине. Тако је гранична линија повучена Дунавом, од мађарске границе до Илока, затим је прелазила Дунав, остављајући Илок, Шаренград и Мохово у Хрватској, као и атаре села у шидском срезу: Опатовац, Ловас, Товарник, Подграђе, Адашевци, Липовац, Строшинци и Јамена. Шид и села Илинци, Мала Вашица, Батровци и Моровић припали су Србији. Ова "привремена" граница ушла је у став два првог члана Закона о установљењу и устројству Аутономне Покрајине Војводине који је донело Председништво Народне скупштине Србије, 1. септембра 1945. године.⁷⁶⁵ Статус Војводине као аутономне покрајине и "саставног дела Србије", потврдио је и први Устав Федеративне Народне Републике Југославије, у јануару 1946. године.⁷⁶⁶

⁷⁶³ Резолуција VII Покрајинске конференције за Војводину, објављено у: Збирка докумената *Југославија 1918-1988*, пр. Б. Петрановић, М. Зечевић, стр. 753.

Поводом наведене изјаве Јована Веселинова, Ч. Попов је оценио да је провера стања на терену и прикупљање података које је, у лето 1945, спроводила Комисија АВНОЈ за разграничење између Србије и Хрватске у Барањи, било "излишно и неискрено." (*Аутономија Војводине-српско питање*, стр. 88)

⁷⁶⁴ Исто, стр. 80.

⁷⁶⁵ *Службени гласник Србије*, год. I, бр. 28, 9. септембар 1945.

⁷⁶⁶ *Устав Федеративне Народне Републике Југославије*, члан 2, објављено у: Збирка докумената *Југославија 1918-1988*, пр. Б. Петрановић, М. Зечевић, стр. 784.

ЗАКЉУЧАК

Ускоро ће се навршити стота годишњица од присаједињења Баната, Бачке, Барање и Срема Краљевини Србији. Па ипак, у политичком и јавном животу уопште, све до данас, истрајава синтагма "војвођанско питање" која и у официјелној и у пезоративној употреби сугерише да Велика народна скупштина није била прави, ваљан или довољан одговор. Идеја о српској аутономији у Аустроугарској, између два светска рата мења свој смисао и значење у правнополитички пројекат аутономне или федералне јединице у југословенској држави. Такви захтеви радикализовани су у другој деценији постојања Југославије, када су области, колоквијално називане Војводином, биле у саставу Дунавске бановине, као административно-територијалне јединице.

Мисао о Српској Војводини била је срж политичког живота, темељ политичке мисли и политичке, па и оружане борбе коју су Срби ради остварења својих националних права, очувања верског и националног идентитета, у Јужној Угарској водили готово два и по века. Од 1690. до 1918, аутономија је била аутентично и искључиво национално питање и захтев угарских Срба који су на простору Хабзбуршке монархије живели и пре Велике сеобе, и то у знатно већем броју од досељених под Чарнојевићем. Они су захтевали Српску Војводину, као "биће политично српског народа с ове стране", како је дефинисао Милетић, односно политичко-територијалну аутономију којом би заштитили национални идентитет до стварања независне и уједињене српске државе. Српска Војводовина, проглашена у револуцији 1848, опстала је, као програм, у ратним условима, све док 1849, царским патентом, није претворена у "мртворођену" и "карикатуру народну", под војном управом, са већинским несрпским становништвом, немачким као званичним језиком и Фрањом Јосифом као српским војводом, а и таква је укинута 1860. године.

Уочи уједињења, 1918, аутономија Војводине се не помиње ни у сукобу око начина уласка у нову државу, али су, тада испољене разлике, сажете у дилеми *Београд или Загреб*, указивале да део српске пречанске интелигенције идеју југословенства претпоставља решењу српског националног питања и да свест о посебном политичком и културном идентитету простора насељеног Србима није ишчезла распадом Монархије. Србији су непосредно присаједињени Банат, Бачка и Барања, а за то су се, у крајњој линији, изјаснили и представници Срема, али, после 1918, за овај простор уобичајено се користио назив *Војводина* или *Војводина са Сремом*. Без обзира на то да ли је та пракса проистекла из историјске инерције, политичких интереса или настојања да се сузбију несрпски називи за ово географско подручје, појам *Војводина* је, без националног префикса, опстао и мењао своју садржину, у околностима које су, наизглед, демантовале сврху његовог постојања.

Идеје о аутономном положају Војводине у новој југословенској држави јавиле су се већ у време уставних расправа уочи доношења Видовданског устава и то у свим нацртима који су предвиђали сложену државну организацију. Независно од мотива њихових аутора, од којих ниједан није био из Војводине, степена самосталности или територије коју би као посебна покрајина обухватала, извесно је да је аутономни или федерални положај Војводине пројектован пре него што су, на њеној територији, политички артикулисани такви захтеви. Одмах по доношењу Устава, хрватски политички покрет наметнуо је питање његове ревизије и државноправног преуређења земље, а у том контексту и посебног статуса Војводине. Савезника, боље речено следбеника, у остваривању тог циља, Хрватска сељачка странка нашла је у Светозару Прибићевићу, некада непомирљивом заговорнику унитаризма и централизма, који је, после стварања Сељачко-демократске коалиције, са истом искључивошћу захевао федерализацију државе, дајући легитимитет ХСС-овским тезама о сукобу *Србијанаца* и *пречана* и калкулацијама Загреба које су варирале од посебног положаја Војводине до припајања њених делова Хрватској. У Прибићевићевој

Самосталној демократској странци и делу демократа и радикала у Војводини, уз свесрдну подршку Хрватске сељачке странке, чијем је пројекту (кон)федерализације Југославије одговарао засебан уставноправни положај Војводине, односно, оног њеног дела на који Загреб није претендовао, потенцира се разочарање у "пијемонтску" улогу Србије, посебност "пречанских крајева" и њихова солидарност у борби против "србијанске хегемоније". Пропаганда која је негирала национални карактер идеје аутономије, промовисала самосвојност Војводине и њен специфични идентитет нашла је плодно тло у делу војвођанских велепоседника и интелектуалаца, незадовољних економским положајем у новој држави, пре свега, пореском политиком и валутном унификацијом, као и новом, "србијанском" администрацијом која "не разуме потребе и интересе Војводине." Истини за вољу, непосредни порези су, до уједначења законодавства 1928. били већи у Војводини него у другим деловима земље, укључујући и богатије хрватске и словеначке крајеве, али су представљали мали део државних прихода и нису могли бити ваљан аргумент за тезу о "експлоатацији" и "пљачки". Доказано је, такође, још у то време, да валутна унификација није извршена на штету бивших аустроугарских подручја, да она, иако најразвијенија, нису оштећена инвестиционом политиком, нити распоредом чиновништва у државној администрацији, а посебно не хрватски део државе, као најактивнији противник владе и унитаризма. Иако су подручја бивше Аустругарске, укључујући Војводину, задржале статус најразвијенијих све до слома југословенске државе, а привредни развој Хрватске у првој деценији после уједињења био осам пута већи него пре стварања Краљевине СХС, Сељачко-демократска коалиција је паролама о "експлоатацији" пречанских крајева настојала да уједини становништво, северно од Саве и Дунава, у јединствен фронт за ревизију Видовданског устава и државно преуређење земље. После усвајања Загребачких пункција које су, теоретски, поништавале сваку могућност преуређења државе на унитарној основи, део војвођанске опозиције, предвођен Самосталном демократском странком подржао је такво становиште Новосадском резолуцијом, а затим основао Војвођански фронт са федералистичким

концептом државног уређења. Догађаји од пре једног века и данас изазивају полемике у научној и најширој јавности, првенствено због тога што је теза о "експлоатацији" и "пљачки" пречана у Краљевини, пласирана убрзо по уједињењу, у наредним деценијама претворена у догму. Без обзира на анализе економиста све три нације који су, између два рата, доказивали да у тој тези често има неистина или макар претеривања, а свакако и злоупотреба, на њој се и данас заснивају образложења политичких захтева "пречанског фронта" и његових савремених следбеника.

Оснивање девет бановина, међу којима и Дунавске, имало је за циљ да сузбије хрватске (кон)федералистичке захтеве и уведе аминистративно уређење које би успоставило децентрализацију на нивоу великих регионалних самоуправа. Овакве одредбе Устава из 1931 указивале су на намеру двора и владе да управном организацијом државе заустави дезинтеграционе процесе, и доношењем одговарајућих закона прошири и ојача надлежности бановина и као управних и самоуправних јединица, препуштајући њиховим самоуправним органима одлучивање о питањима регионалног значаја. У Уставу и законима тог времена доминира неосновано уверење да ће декретирано југословенство створити Југословене, те да је могуће наметнути идеју народног јединства, а тако сачувати и јединствену државу. Јачање сепаратистичких тенденција Загреба, интернационализација "хрватског питања" и свођење политичког и парламентарног живота на његово решавање, као и све неповољније спољнополитичке прилике, свакако спадају међу разлоге што бановинска самоуправа никада није законски уобличена и заживела у пуној мери. У недостатку Закона о бановинској самоуправи, бан је, осим општеуправне власти, обављао и послове из самоуправног делокруга, уз банско веће, као именовано и саветодавно тело. Дунавска бановина је имала сопствени буџет, сопствене изворе прихода, право доношења уредби са законском снагом, а бан право коначног одлучивања као другостепена општеуправна власт. Срески начелници, као средњи ниво управне организације, имали су веома широка управна овлашћења, ограничена само посебним законским прописима и дискрециона

права, већа од било ког државног органа. Најнижи ниво управне организације представљале су општине, као самоуправне јединице, надлежне за сва питања од интереса за локалну заједницу, које су, такође, имале сопствени буџет, приходе и право доношења месних уредби, подложних одобрењу бана.

Уставним и законским одредбама установљено је право оцене законитости, али и целисходности, односно правни и политички надзор над самоуправама. Државна контрола над самоуправама претежно је имала обележја правног надзора, а политички је, формално, ограничен на повреду "општег државног интереса", али је, у пракси, служила и као средство обрачуна са неистомишљеницима и противницима режима. Таквих примера има и у пракси Дунавске бановине, као што су евидентни и различити облици антидржавног деловања, нарочито међу Мађарима и Немцима који су били под доминантним утицајем ревизионистичке, односно националсоцијалистичке политике матичних држава. Забрана рада политичких странака и ограничавање сваке јавне делатности која није у духу југословенства и "националне идеје", примери злоупотребе ионако широких овлашћења полиције и жандармерије, свакако, не говоре у прилог демократском карактеру југословенског режима, и по правилу, приписују се Србима, мада, у овом контексту вреди поменути да је на челу Министарства унутрашњих послова пуне три године (1935-1938) био Антон Корошец.

Управна организација Краљевине Југославије у суштини није довршена, усвајање важних закона је каснило, а поједини никада нису донети, што је производило конфузију и недоследност у примени права. Међутим, уставна и законска регулатива управног уређења државе, заснована на принципу управне деконцентрације, са три нивоа општеуправне власти и два облика самоуправе, макар бановинска била "неразвијена" или "суспендована", тешко да се може окарактерисати као "крути" и "погубни" централизам, о чему су, уосталом, аргументовано писали савременици из редова и српског и хрватског народа. Још мање основа имају флоскуле о српској "хегемонији", на штету других народа или подручја, јер су

управо подручја настањена хрватским и словеначким живљем, као и Дунавска бановина, до самог краја Краљевине Југославије задржале статус привредно, социјално и културно најразвијенијих делова државе. Подаци о привредном и друштвеном развоју Дунавске бановине сведоче о напретку овог подручја у свим областима, изузев политичких права и слобода која су била ограничена на подручју целе државе.

У сваком случају, аутономистички и федералистички пројекти Војводине нису прихваћени ни од Срба, нити од националних мањина, па је Војвођански фронт убедљиво поражен на свим изборима, а фактички је престао да постоји после Споразума Цветковић-Мачек. Упркос томе, Војводина ће добити аутономију када Комунистичка партија Југославије, у контексту споразума заинтересованих великих сила, успостави федеративну Југославију. Све до тада, КПЈ је питање државноправног уређења сагледавала, под утицајем Коминтерне, у распону од потпуног распада Југославије до њеног федеративног устројства, док су њени ставови о Војводини зависили и од процене расположења српског и мањинског живља, али и српско-хрватског спора око њеног статуса и територије. Упркос својој недоследности, национална политика КПЈ ће од почетка за Војводину предвиђати посебан статус, сматрајући је "историјском, географском и економском целином", а на федералистичкој платформи и пароли "Војводина Војвођанима", успоставиће сарадњу и са идеолошким неистомишљеницима из Војвођанског фронта. Комунистички пројекат аутономне Војводине озакоњен је 1945. године и са мање или више значајним уставноправним корекцијама, од којих најновије неће бити и последње, опстао све до данас.

ИЗВОРИ И ЛИТЕРАТУРА

НЕОБЈАВЉЕНА ГРАЂА

Архивска грађа

Архив Војводине:

Фонд 76 - Народна управа за Банат, Бачку и Барању

Фонд 112 - Бачка област

Фонд 126 - Краљевска банска управа Дунавске бановине

Музеј Војводине:

Архивска збирка, архивска грађа КПЈ 1919-1941.

Архивска збирка, микрофилм, Документа бивше југословенске војске

Архив Југославије - Збирка Милана Стојадиновића 1914-1944.

Историјски архив Града Новог Сада - Фонд Градског поглаварства

Историјски архив Сомбор - Фонд 57, др Јован Лалошевић

Рукописна заоставштина

Матица српска - Рукописно одељење:

Рукописна заоставштина Николе Милутиновића

Рукописна заоставштина Триве Милитара

Рукописна заоставштина Косте Милутиновића

Преписка Милана Кашанина

Преписка Алексе Ивића

Д. Поповић - *"Војводина после уједињења"*

"Предлог за допуну Програма НРС"

Новосадска резолуција

Нацрт Устава Јована Лалошевића

Грађа по питању споразума Цветковић-Мачек

ОБЈАВЉЕНА ГРАЂА

Закон о обласној и среској самоуправи, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1926.

Уредба о подели земље на области, (тумачење др Михаило Илић), Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1926.

Уредба о устројству Бачке обласне самоуправе, Службени лист Бачке области од 14. маја 1927.

Закон о називу и подели Краљевине на управна подручја, од 3. октобра 1929, са изменама и допунама од 28. августа и 24. октобра 1931, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1933.

Закон о банској управи, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1933.

Закон о унутрашњој управи од 19. јуна 1929, са изменама и допунама од 19. јула и 9. октобра 1929. године, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1932.

Закон о општој управи, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1926.

Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921. Државна штампарија Краљевине СХС, Београд, 1921.

Устав Краљевине Југославије од 3. септембра 1931. Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1934.

Устав неутралне сељачке републике Хрватске, Радови-Завод за хрватску повијест, Загреб, 1999-2000, стр. 305.

Закон о општинама, Нови Сад, 1933.

Закон о градским општинама, Београд, 1934.

Правилник о бановинским службеницима Дунавске бановине, Нови Сад, 1931.

Правилник о допуни Правилника о бановинским службеницима Дунавске бановине, Нови Сад, 1940.

Нацрт устава, Протић Стојан, издање Геце Кона, Београд, 1920.

Нацрт југословенског устава, Смодлака Јосип, Хрватски штампарски завод, Загреб-Београд, 1920.

Алманах Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Загреб, 1924.

Алманах Краљевине Југославије I – IV, Загреб, 1932.

Меморандум Немачке странке 1927, Музеј Војводине, бр. 51, Нови Сад, 2009.

Један приједлог за нацрт устава, Загреб, 1937. Матица српска, М II 2244

Уредба о устројству и делокругу претстојништва градске полиције, Геца Кон, Београд, 1932,

Уредба о образовању претстојништва градске полиције у градовима ван седишта бановина, од 4. новембра 1929, ИК Геце Кона, Београд, 1932.

Правилник о организацији и раду банских већа, Геца Кон, Београд, 1933.

Уредба о утврђењу имовине, начину управе и буџетирању бановина и о ликвидацији имовинских односа досадањих среских и обласних самоуправа, Београд, 1933.

Уредба о општинским службеницима, Нови Сад, 1934.

Стенографске белешке Уставотворне скупштине Краљевине СХС, Загреб, 1922.

Државноправна историја Југославије - одабрани извори са коментарима, Драгош Јевтић, Мирко Мирковић, Савремена администрација, Београд, 1986.

Југославија 1918 – 1988, (тематска збирка докумената), Бранко Петрановић, Момчило Зечевић, Рад, Београд, 1988.

Документи о Југославији, Фердо Чулиновић, Школска књига, Загреб, 1968.

Југословенски федерализам – идеје и стварност, I-II, (тематска збирка докумената), Бранко Петрановић, Момчило Зечевић, Просвета, Београд 1987.

Присаједињење Срема, Баната, Бачке и Барање Србији 1918. (збирка докумената) Драго М. Његован, Нови Сад, 1993.

Британци о Краљевини Југославији, I, II, III, Збирка извештаја британског посланства) Живко Аврамовски, Архив Југославије, Београд – Школска књига, Загреб, 1986.

ЛИТЕРАТУРА И СПИСИ САВРЕМЕНИКА

Аврамовић Теодор, *Привреда Војводине 1928-1929/1930 године с обзиром на стање пре Првог светског рата,* Матица српска, Нови Сад, 1965.

Бајагић Р. Душан., Милан И. Миљевић, *Организација надлежности Министарства просвете Краљевине СХС у обласним управама,* Токови историје 2/2010, ИНИС, Београд, 2011.

Банац Иво, *Национално питање у Југославији,* Глобус, Загреб, 1988.

Бешлин Бранко, *Немци у Војводини,* Токови историје, 1-4/1999.

Бешлин Бранко, *Европски утицај на српски либерализам у XIX веку,* Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци-Нови Сад, 2005.

Бјелица Слободан, *Место Новог Сада у политици „Национализовања“ Војводине 1918–1941,* Истраживања, 17/2007, Нови Сад, 2007.

Бјелица Слободан, *Трансформација идеје о аутономији Војводине,* ЗМС за друштвене науке, бр. 137, Нови Сад, 2011.

Бјелица Слободан, *Радикали у Војводини 1918-1929,* Задужбина Андрејевић, Београд, 2006.

Бобан Љубо, *Мачек и политика ХСС 1928-1941,* Либер, Загреб, 1974.

Бобан Љубо, *Око Мачекових преговора са грофом Ћаном,* Историја 20. века, Институт друштвених наука, Београд, 1964.

Бобан Љубо, *Споразум Цветковић-Мачек,* Институт друштвених наука, Београд, 1965.

Бобан Љубо, *Нацрт устава загребачких интелектуалаца (1937)*, Радови бр. 7-8, Филозофски факултет, Загреб, 1969/70.

Бобан Љубо, *Загребачке пункције*, Историја XX века, свеска IV, Београд, 1962.

Божих Иван, Ђирковић Сима, Екмечић Милорад, Дедијер Владимир, *Историја Југославије*, Београд, 1972.

Божих Софија, *Смрт Светозара Прибићевића и њени одјеци у југословенској јавности*, Пројекат *Срби и Србија у југословенском и међународном контексту: унутрашњи развитак и положај у европској/светској заједници*, бр. 47027.

DOI: 10.2298/PKJIF1278067B, УДК 93/94.

Винавер Вук, *Југославија и Мађарска између два светска рата*, годишњак Друштва историчара Војводине, Нови Сад, 1974,

Винавер Вук, *Југославија и Мађарска 1918–1933*, Институт за савремену историју, Београд, 1971.

Винавер Вук, *Југославија и Мађарска 1933–1941*, Народна књига, Београд, 1976.

Вујошевић Радован, *Сукоби либерала и клерикалаца у српским народно-црквеним саборима у Карловачкој митрополији*, Футура публикације, Нови Сад, 2004.

Војводина и Србија, Збирка текстова, (Миливоје Кнежевић), Градска штампарија, Суботица, 1926.

Војводина, Зборник радова, II књига, Нови Сад, 1939.

Гарашанин Илија, *Начертаније*, Студио 104, Београд, 1988.

Гаћеша Никола, *Општа обележја аграрне реформе и колонизације у Војводини између два светска рата*, Југословенски историјски часопис, 3-4/1973.

Гаћеша Никола, *Привреда Војводине између два светска рата*, ЗМС за историју, 22/1980.

Глигоријевић Бранислав, *Унутрашње (административне) границе Југославије између два светска рата 1918-1941*, Историја XX века, 10/1992, Београд, 1992.

Глигоријевић Бранислав, *Југословенство између два рата*, Југословенски историјски часопис 21, 1-4/1986.

Глигоријевић Бранислав, *Коминтерна, југословенско и српско питање*, Институт за савремену историју, Београд, 1992.

Глигоријевић Бранислав, *Стварање пречанског фронта у Хрватској и политичке последице (1927-1941.)*, ЈИЧ, 1/1997.

Димић Љубодраг, *Историја српске државности*, III том, Србија у Југославији, САНУ – огранак у Новом Саду, Беседа, издавачка установа православне Епархије бачке, Друштво историчара Јужнобачког и Сремског округа, Нови Сад, 2001.

Димић Љубодраг, *Културна политика Краљевине Југославије 1918-1941*, I, Стубови културе, Београд, 1996.

Димић Љубодраг, *Дунавска бановина*, Савез историчара Југославије, бр. 15, година VIII, Нови Сад, 2002.

Добривојевић Ивана, *Прилог проучавању сучељених перцепција. Хрвати и Срби о Краљевини Југославији*, Институт за новију историју Србије, Београд, 2010.

Екмечић Милорад, *Стварање Југославије 1790-1918*, II, Просвета, Београд, 1989.

Екмечић Милорад, *Дуго кретање између клања и орања*, Историја Срба у новом веку (1492-1992), Evro-Giunti, Београд, 2011.

Екмечић Милорад, *Ставови Николе Пашића према америчким плановима претварања Аустроугарске у федеративну државу*, ЈАЗУ, Загреб, 1969.

Ердељановић Јован, *Војводина и Србија*, Градска штампарија Суботица, 1926.

Ивић Алекса, *Историја Срба у Војводини*, Матица српска, Нови Сад, 1929.

- Јанковић Драгослав, *Државноправна историја Југославије*, Драганић, Београд, 2013.
- Јевтић Драгош, Поповић Драгољуб, *Народна правна историја*, Савремена администрација, Београд, 2000.
- Јефтић Павле, *Просветне прилике на територији Дунавске бановине*, Летопис МС, 329/1931, Нови Сад, 1931.
- Јовановић Слободан, *Моји савременици*, Виндзор, Канада, 1962.
- Јовановић Слободан, *Политичке и правне расправе*, I-II, Београд, 1932.
- Јовановић Слободан, *Сршкићев нацрт Закона о бановинској самоуправи*, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1938.
- Јовановић Слободан, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, НИУ Службени лист СРЈ, Београд, 1995.
- Јовановић Слободан, *Југословенска мисао у прошлости и будућности*, Београд, 1939.
- Јовановић Слободан, Павловић Ст. Коста, *Слободан Јовановић у емиграцији-разговори и записи*, Службени лист СРЈ, Београд, 1993.
- Јовичић Миодраг, *Регионална држава*, Вајат, Београд, 1996.
- Југословенски народи пред Први светски рат*, (Зборник радова), Научно дело, Београд, 1967.
- Караиванов Иван, *Спољна политика Совјетског Савеза и Коминтерна*, Рад, Београд, 1953.
- Кириловић Димитрије, *Помађаривање у бившој Угарској*, Нови Сад, 1935.
- Клицин Димитрије, *Борбе у Матици српској и њени проблеми*, Нови Сад, 1937.
- Кончар Ранко, *Новосадска резолуција из 1932*. Зборник за историју Матице српске 8/1973, Нови Сад
- Кончар Ранко, *Идеја о аутономији Војводине и КПЈ*, Истраживања, 1/1971, Нови Сад, 1971.

Кончар Ранко, *Опозиционе партије и аутономија Војводине 1929-1941*, Мир, Нови Сад 1995.

Кончар Ранко, *Проблем Војводине у уставним расправама 1921. године*, Годишњак Филозофског факултета, Књига XVII/1, Нови Сад, 1974.

Костић М. Лазо, *Административно право Краљевине Југославије*, I-III, Београд, 1933.

Крбек Иво, *Управно право*, I, II, Загреб, 1929-1932.

Крестић Василије, *Срби у Угарској 1790-1918*, Матица српска, Нови Сад, 2013.

Крестић Василије, *Бискуп Штросмајер у светлу нових извора*, Прометеј, Нови Сад, 2002.

Крестић Василије, *Српско-хрватски односи и југословенска идеја у другој половини XIX века*, Нова књига, Београд, 1988.

Крестић Василије, *Државно и историјско право Хрватске-основ сукоба са Србима*, Зборник Матице српске за историју, 51/1995.

Крестић Василије, *In memoriam - др Федор Никић*, Зборник Матице српске за историју, св. 46, Нови Сад, 1992.

Кркљуш Љубомирка, *Историја политичких и правних институција Војводине*, Правни факултет и Стилос, Нови Сад, 1995.

Кркљуш Љубомирка, *Правна историја српског народа*, Прометеј, Нови Сад, 2002.

Кркљуш Љубомирка, *Аутономија Војводине до 1918. године-да ли је постојала, када и каква?* Анали Правног факултета у Београду, година LVIII, 2/2010.

Куколеча М. Стеван, *Индустрија Југославије 1918-1938*, Балканска штампа, Београд, 1941.

Лучић Дејан, *Бановински проблеми*, Штампариија дунавске бановине, Нови Сад, 1931.

- Љушић Радош, *Српска државност 19. века*, Српска књижевна задруга, Београд, 2008.
- Манакин Виктор, *Бановина Дунавска-општи преглед*, Алманах Краљевине Југославије, Загреб, 1931.
- Марковић Ратко, *Уставно право*, Правни факултет, Београд, 2015.
- Марковић Саша, *Грађанске опозиционе странке у Војводини 1929-1941*, Тиски цвет, Нови Сад, 2006.
- Марковић Саша, *Политичка биографија Јована Лалошевића*, Педагошки факултет Сомбор, 2011.
- Марковић Саша, *Идеје о Војводини др Николе Милутиновића, секретара Матице српске од 1932-1941. године*, ЗМС за историју 71-72, Нови Сад, 2005.
- Марковић Саша, *Политиканство или пролегомена Демократске странке код војвођанских Срба Аустроугарске монархије*, Универзитет у Новом Саду, 2012.
- Марковић Саша, *Војводина у вишестраначком и идеолошком искуству југословенске државе*, Педагошки факултет Сомбор, 2011.
- Мезеи Стеван, *Привредне установе и организације у Војводини између два рата*, Нови Сад, 1954.
- Месарош Шандор, *Мађари у Југославији 1929-1941*, Институт за историју Филозофског факултета Нови Сад, 1989.
- Месарош Шандор, *Положај Мађара у Југославији 1918-1929*, Филозофски факултет, Нови Сад, 1981.
- Мијатовић Бошко, *Војвођанско питање: има ли озбиљног темеља?* Призма, април, 2003.
- Мијатовић Бошко, *Војвођански (кон)федерализам и економске теме*, Досије АПВ, Напредни клуб, Београд, 2014.
- Мијатовић Бошко, *Економска политика и конјуктура у Југославији 1919-1925*, Порекло и исходи кризе, Београд, 2010.
- Микавица Дејан, *Војводина као политички програм 1690-2000*.

Микавица Дејан, *Конзервативна политика пречанских Срба, Култура полуса*, УДК 329.11(497.113)

Милановић Ђорђе, *Почеци и први успеси у развоју Народног фронта у Војводини током 1935. и 1936. године*, Истраживања 1/1971, Нови Сад

Милетић Светозар, *О српском питању*, Градска библиотека, Нови Сад, 2001.

Милитар Трива, *Инж. Дака Поповић*, Зборник Матице српске за друштвене науке, бр. 47 (1967).

Милутиновић Коста, *Војводина и стварање Југославије*, Хисторијски преглед 3-4, Загреб, 1961.

Милутиновић Коста, *Војводина између Београда и Загреба 1918*, ЈАЗУ, Загреб, 1966.

Милутиновић Коста, *Јосип Смодлака и Војводина*, ЗМС за историју, 2/1970.

Милутиновић Коста, *Први идеолози федералистичке мисли код Јужних Словена*, ЈАЗУ, Загреб, 1962.

Милутиновић Коста, *Развој федералистичке мисли код подунавских народа*, Змај, Нови Сад

Никић Федор, *Ревизија наше политике у Војводини*, Летопис Матице српске, књ. 319, св. 2 (1929).

Никић Федор, *Ново стање. Општај са Војводином*, Летопис Матице српске, књ. 322, св. 2 (1929).

Никић Федор, *Мађарски империјализам*, Нови Сад, 1929.

Његован Драго, *Присаједињење Војводине Србији*, Музеј Војводине, Нови Сад, 2004.

Палић Миленко, *Преглед административно-територијалних промена у Војводини од 1918. до 1941. године*, Зборник Матице српске за друштвене науке, 38, Нови Сад, 1964.

Палић Миленко, *О националном питању у теорији и пракси КПЈ у Војводини до 1929*, Истраживања 9/1980.

- Петрановић Бранко, *Историја Југославије 1918-1988*, Нолит, Београд
- Петровић Никола, *Светозар Милетић*, Нолит, Београд, 1958.
- Пешић Десанка, *Југословенски комунисти и национално питање 1919-1935*. Рад, Београд, 1983.
- Плетерски Јанко, *Народи, Југославија, револуција*, Комунист, Љубљана, 1986.
- Поповић Васиљ, *Источно питање*, Службени лист СРЈ, Балканолошки институт САНУ, Београд, 1996.
- Попов Душан, *Историја Матице српске, IV, 1918-1941*, Матица српска, Нови Сад, 2001.
- Попов Душан, *Матица српска и догађаји око ослобођења*, Филозофски факултет, Нови Сад, 1993.
- Попов Чедомир, Попов Јелена, *Аутономија Војводине – српско питање* Крвови, Сремски Карловци, 2000.
- Попов Чедомир, *Велика Србија, стварност и мит*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци-Нови Сад, 2008.
- Попов Чедомир, *Од Версаја до Данцига*, Нолит, Београд, 1976.
- Попов Чедомир, *Мозаичка слика историје Војводине*, Рад Музеја Војводине 39, Нови Сад, 1997.
- Поповић Дака, *Банат, Бачка и Барања: савремени национални, политички и друштвени профили*, Нови Сад, 1935.
- Поповић Душан, *Срби у Војводини, I-III*, Матица српска, Нови Сад, 1990.
- Поповић Иван, *Стварање Иницијативног одбора Странке радног народа у Новом Саду 1938. године*, Истраживања 1/1971.
- Поповић Ј. Душан, *Проблеми Војводине*, пишчево издање, Београд, 1925.
- Петровић Милан, *Београд или Загреб?*, Летопис Матице српске, св. 3, књига 367, Нови Сад, 1951.

Петровић Никола, *Светозар Милетић*, Нолит, Београд, 1958.

Присаједињење Војводине Краљевини Србији 1918. Зборник радова, Музеј Војводине, Нови Сад, 1993.

Прица Богдан, *Хрватско питање и бројке*, Београд, 1937.

Радојевић Мира, *Српско-хрватски спор око Војводине 1918-1941*, Историја XX века, 14, 2 1986.

Радојевић Мира, *Удружена опозиција 1935-1939*, Институт за савремену историју, Београд, 1994.

Радојевић Мира, *Политичка опозиција у Краљевини (СХС) Југославији*, Историја 20. века, 1997.

Савковић Јован, *Српска интелигенција у Војводини пре и после рата*, Нови Сад, 1921.

Савковић Јован, *Срби Војвођани у својој националној држави*, Нови Сад, 1921.

Ситон-Вотсон Р.В. и Југославени, Кореспонденција I-II, 1906-1941, Свеучилиште у Загребу, Институт за хрватску повијест, Британска академија, Загреб-Лондон, 1976.

Српски национални програми, документи–мишљења, прир. Никола Б. Поповић, Београд, 2000.

Станић Славко, *Привредно и социјално стање Дунавске бановине*, Летопис Матице српске, 329/1-2, Нови Сад, 1931.

Станић Славко, *Привреда Војводине, приказ њене структуре и њеног привредног развоја*, Нови Сад, 1939.

Станковић Ђорђе, *Никола Пашић и Хрвати*, БИГЗ, Београд, 1995.

Станојевић Станоје, *Архиепископ Арсеније*, Годишњак историјског друштва у Новом Саду, Нови Сад, 1932.

Стефановић В. Јован, *Банска и бановинска управа*, Дунавски бановински гласник, 6/1932.

Стефановски Мирјана, *Идеја хрватског државног права и стварање Југославије*, Правни факултет, Београд, 2008.

Стефановски Мирјана, *Српска политичка емиграција о преуређењу Југославије 1941-1943*, Народна књига, Београд, 1988.

Стојков Тодор, *Опозиција у време шестојануарске диктатуре 1929 – 1935*, Београд, 1969.

Стојков Тодор, *Заоштравање друштвено-политичке кризе у Југославији 1938-1940. (с освртом на прилике у Војводини)*, Истраживања 10/1983, Нови Сад

Стојков Тодор, *О спољнополитичкој активности вођства СДК уочи Шестојануарске диктатуре*, Историја 20. века 9/1968.

Стојков Тодор, *Одјек Загребачких пунктација у грађанским опозиционим странкама Војводине*, Зборник за историју Матице српске бр. 2, 1970.

Стојков Тодор, *Унутрашњи и спољни фактори у развоју Југославије 1918-1941*. Зборник МС за историју, 28/1983.

Суботић Момчило, *Југословенство, порекло и историјски расплет*, Српска политичка мисао, бр.1-4, Београд, 1998.

Трговчевић Љубинка, *Научници Србије и стварање југословенске државе 1914-1920*, Народна књига и СКЗ, Београд, 1986.

Ђоровић Владимир, *Историја српског народа*, Глас српски, Бања Лука, 1997.

Ђирковић Сима, *Устанак банатских Срба*, Рад Музеја Војводине 37-38, Нови Сад, 1996.

Хоптнер Б. Јакоб, *Југославија у кризи 1934-1941.*, Columbia University press, New York and London, 1962.

Храбак Богумил, *Борба демократа за самосвојност Војводине 1919 -1928*. Зборник историјског института, год.19, бр.1, Славонски Брод, 1982.

Храбак Богумил, *Двојна југословенска држава – идеал хрватске буржоазије*, зборник Стварање југословенске државе 1918, Научна књига, Београд, 1989.

Чулиновић Фердо, *Државноправна историја југословенских земаља XIX и XX вијека*, Школска књига, Загреб, 1954.

Чулиновић Фердо, *Југославија између два рата*, Загреб, 1961.

Чулиновић Фердо, *Национално питање у југославенским земљама*, Институт за историју државе и права, Загреб 1955.

Чулиновић Фердо, *Државноправни развитак Југославије*, Правни Факултет, Загреб, 1981.

Чулиновић Фердо, *Развитак југославенског федерализма*, Школска књига, Загреб, 1952.

Шимуновић Бешлин Биљана, *Просветна политика у Дунавској бановини (1929 – 1941)*, Нови Сад, 2007.

Шимуновић Бешлин Биљана, *Матица српска у Краљевини Југославији*, Задужбина Андрејевић, Београд, 1997.

ШТАМПА

Застава

Време

Дан

Политика

Панчевац

Јединство

Нови Сад

Глас Матице српске

Летопис Матице српске

Дунавски бановински гласник

Југословенски дневник

Културно – привредни преглед Дунавске бановине

Службене новине Краљевине Југославије

Службене новине Краљевине СХС

Службени лист Дунавске бановине

Службени гласник Србије

Интернет страница Републичког завода за статистику: **www.stat.gov.rs**

БИОГРАФИЈА АУТОРА

Милева Томић рођена је у Фекетићу (општина Мали Иђош), 1961. године.

Основну и средњу школу (правни смер Средњошколског центра за усмерено образовање) завршила је у Ловћенцу и Врбасу, са просеком 5,00.

На Факултету политичких наука у Београду (међународни смер) дипломирала је 1984. године, са просеком 8,75.

Школске 1984/85 уписала је последипломске студије на Правном факултету у Београду, а 1987. године положила усмени магистарски испит.

Магистрирала је са одликом 2006. године на Катедри за међународно право и међународне односе и стекла звање магистра правно-политичких наука. Пред комисијом чији су чланови били академик Чедомир Попов, проф. др Бранко Ракић и проф. др Мирјана Стефановски одбранила је магистарску тезу под насловом: „Идеја аутономије Војводине у светлу спољнополитичких утицаја на државно уређење Краљевине Југославије“.

Научни радови:

„Идеја аутономије Војводине између два светска рата“ – Нова српска политичка мисао, 2006, Vol. XII, no. 1-4, УДК 323.17(497.113)

„Устав и војвођанско питање“ – Нова српска политичка мисао, 2006, Vol. XIII, no. 1-4, УДК 323.1(497.113)

Прилог 1.

Изјава о ауторству

Потписани-а Милева Томић
број индекса _____

Изјављујем

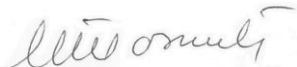
да је докторска дисертација под насловом

"Правно уређење Дунавске бановине и концепти државноправног статуса
Војводине 1929-1941"

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

У Београду, 21. 3. 2016.



Прилог 2.

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора _____ Милева Томић _____

Број индекса _____

Студијски програм _____

Наслов рада "Правно уређење Дунавске бановине и концепти
државноправног статуса Војводине 1929-1941"

Ментор Проф. др Мирјана Стефановски

Потписани/а _____ Милева Томић _____

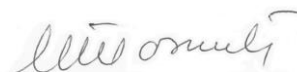
Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис докторанда

У Београду, _____ 21. 3. 2016. _____



Прилог 3.

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

"Правно уређење Дунавске бановине и концепти државноправног статуса Војводине 1929-1941"

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство
2. Ауторство - некомерцијално
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
5. Ауторство – без прераде
6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

Потпис докторанда

У Београду, _____ 21. 3. 2016.

