

## УВОД

### *Административно-управни положај Босне и Херцеговине у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца*

Послије слома Аустро-Угарске Монархије, при крају 1918. године, Босна и Херцеговина улази у састав нове државне заједнице, која се назива Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца, а од 1929. године Краљевина Југославија. Једну од организационих карактеристика нове државе представљале су врло честе административне измјене и територијална престојавања. Босна и Херцеговина је ушла у нову државу са 55 котарева и 25 котарских испостава са јединственом влашћу за цијело подручје. Међутим, ни једна од реорганизација нове државне управе, чије је битно обиљежје централизам, не само да није полазила од историјских граница Босне и Херцеговине, него их је занемаривала и тамо гдје није било никаквих оправданих разлога. Тенденција разбијања Босне и Херцеговине као територијалне цјелине посебно је дошла до изражаја приликом формирања бановина, када се ово подручје дијели на четири бановине са четири административно-управна центра (Сарајево, Бања Лука, Сплит и Цетиње). Успостављање Хрватске бановине такође потпуно занемарује историјске границе Босне и Херцеговине. Ово се, разумљиво, на одређен начин, односило и на школску и просвјетну политику, која је вођена у раздобљу од 1918. до 1941. године.

Као посљедица војног слома централних сила већ је у септембру 1918. године почела врло жива политичка дјелатност у крајевима који су били у саставу Двојне Монархије. Радило се, наиме, о припремама за уједињење са осталим ослобођеним крајевима. У Босни и Херцеговини, као и у осталим крајевима Монархије, организују се земаљска и котарска народна вијећа, која преузимају власт. Затечени чиновнички апарат, нако збуњен, по правилу остаје на својим мјестима, сарађује са народним вијећима и чека нову организацију.

У Загребу је основан и Средишни одбор народних вијећа, у коме су били и делегати из Босне и Херцеговине. На предлог

Народног вијећа СХС за Босну и Херцеговину из Сарајева, Средишни одбор је именовао Народну владу СХС за Босну и Херцеговину, која се назива и Народна влада или, чешће, Влада Народног вијећа. Народно вијеће је преузело власт од раније управе 1. новембра 1918. године. О томе је записано: „Данас у подне положио је генерал Саркотић владу у руке Народног вијећа на челу генералитета и чланова Земаљске владе. Народно вијеће именovalo је владу.”<sup>1</sup> Већ 3. новембра Влада се обраћа окружним областима и котарским уредима с потребним инструкцијама, позивајући их да успоставе јавни ред и мир и обезбиједе сигурност грађана.<sup>2</sup>

Као посљедица уједињавања Срба, Хрвата и Словенаца у заједничку државу 1. децембра и оснивања прве заједничке владе 18. децембра, престала је функција народних вијећа. Не назива се више ни Влада народном него Земаљском владом. Бирање народних вијећа у котаревима, а било их је и у неким селима, народ је доживљавао одређене облике непосредне демократије, па се није у свим крајевима мирио са ликвидацијом народних вијећа. Стога у више котарских центара није, према инструкцијама централне власти, олако предавана локална власт у руке затеченим котарским органима.

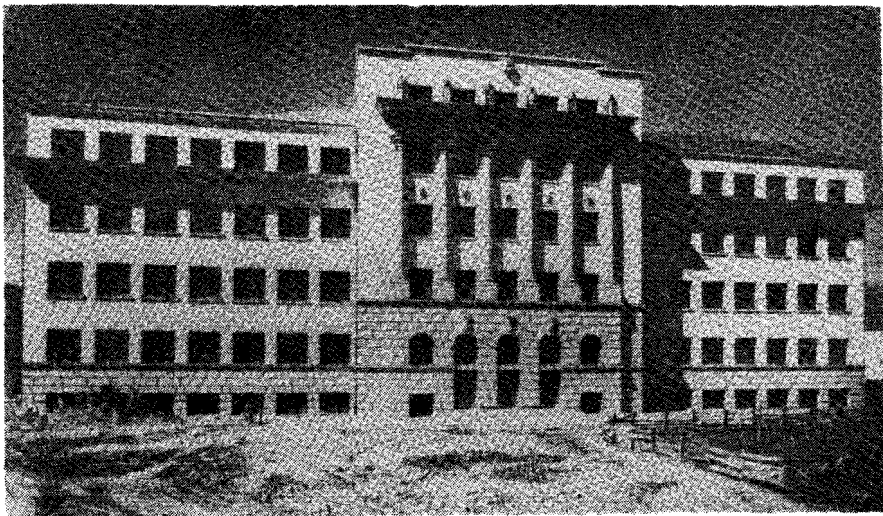
Од првих дана по завршетку рата интензивно је припремано концентрисање власти у једном центру. Организују се такви органи и уводе потребни инструменти, који ће омогућити централној власти посљедњу ријеч у свим битним питањима политичких кретања у земљи. Међутим, у крајевима који су били под доминацијом Аустро-Угарске Монархије нису се могла на брзу руку сва питања ријешити, него се ишло поступно, али убрзано. Организацију је водило Министарство унутрашњих дјела, на чијем се челу налазио Светозар Прибичевић.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Касим Исовић, „Структура и функционисање органа државне управе у Босни и Херцеговини у времену од 1918 до 1924. године”, *Гласник архива и друштава архивиста Босне и Херцеговине*, год. II, књига II, стр. 40.

<sup>2</sup> Исто, стр. 41.

<sup>3</sup> Крајем 1918. и почетком 1919. године Министарство унутрашњих дјела слао је врло често упутства Народној, а касније Земаљској влади Босне и Херцеговине. У њима се јасно испољава тенденција сужавања компетенција и наглашавање улоге централне власти. У овом времену почели су се потпуно преузимати неки ресори из домена Владе у Сарајеву и стављати под непосредну надлежност Владе у Београду. Министарство унутрашњих дјела се на одређен начин мијеша у кадровска и нека друга политичка питања која су још остала у надлежности Владе у Сарајеву. У документима ове врсте често се, уз инструкције које се шаљу, налази реченица „док се друкчије не одреди”, а то је значило да се већ спрема нова мјера и ново сужавање овлашћења.

Земаљска влада се под тим именом одржава до Видовданског устава 1921. године, али са све мањим овлашћењима.<sup>4</sup> Тако су Земаљској влади од ранијих десет повјереништава остала само четири у њеној непосредној надлежности. То су унутрашњи послови, правосуђе, просвјета и вјерски послови и пољопривреда, док је осталих шест ресора стављено у надлежност појединих министарстава Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Треба нагласити да је Влада у Београду престројавање власти и управе у Краљевини проводила много брже него што је вршила потребне припреме за то. Стога ни једна промјена у првим годинама заједничке државе није почела функционисати даном прокламовања. Готово редовно је затечена организација прођужавала пословање по старом, или, нешто по ранијим прописима, а нешто по новим. Међутим, интенције свих промјена јасно су се испољавале, па су се у том правцу и вршиле промјене. Централна идеја која је прожимала све законе и друге



*Средња техничка школа у Сарајеву*

<sup>4</sup> Устав је назван Видовданским према дану изгласавања 28. јуна 1921. године. Обичај да се име устава веже за празник била је пракса и раније у Србији (Сретењски устав). Но, овај назив за устав, који је под тим именом и популарисан, имао је и симболично обиљежје. Подсјећа, наиме, на један од најзначајнијих датума у историји српског народа.

прописе о регулисању власти у земљи, била је обезбјеђење дириговања из једног центра.

Уставом је прокламована парламентарна монархија са династијом Карађорђевића на челу. Краљ није био одговоран Народној скупштини. Устав је признавао само Србе, Хрвате и Словенце. И они су третирани као „три племена једног народа”. Заведено је, дакле, унитаристичко државно уређење, чији бијрократски централизам није остављао мјеста историјском наслијеђу крајева и земаља које су ушле у састав нове државне заједнице.

Уставом је цијела земља подијељена на области (жупаније), на челу којих су били велики жупани. У члану 134. Устава утврђено је: „По ступању на снагу овога Устава остају привремено садашње покрајинске управе, свака на челу са покрајинским намјесником кога именује Краљ на предлог Министра унутрашњих дела.”<sup>5</sup> Подјела Босне и Херцеговине регулисана је чланом 135. у коме, уз остало, стоји: „Законом о разграничењу области Босна и Херцеговина ће се разделити у области у својим садашњим границама. Док се то законом не уреди, окурузи у Босни и Херцеговини важе као области.”<sup>6</sup> Центри области остали су, дакле, ранија сједишта окружја и то: Сарајево, Бихаћ, Бања Лука, Мостар, Травник и Тузла. Иако су и раније почели да се употребљавају административни термини Краљевине Србије умјесто затечених назива (котар, предстојник, шеф одјела итд.), сада су то званични називи (срез, срески начелник итд.). Овађе је крај Земаљској влади Босне и Херцеговине, коју замјењује Покрајинска управа на челу са покрајинским намјесником. Иако је након територијалне подјеле Босна и Херцеговина остала у својим историјским границама, то је имало, мање или више, само симболично значење. Поједине области су се обраћале непосредно Влади у Београду, или појединим њеним ресорима. Мало је, дакле, остало од онога што се раније стицало у једном центру, Сарајеву, и ту се обједињавало за цијелу Босну и Херцеговину.

Покрајинска управа се као истурена власт Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, задржала од 14. јула 1921. године до краја 1924. године. Постепено је ликвидирана једна по једна њена функција, док није у цјелини докинута. Иако су се до шестојануарске диктатуре 1929. године промијениле 24 владе, основни смјер политике остао је исти. Владе су се, истина, образовале на псеудодемократској основи какав је био и карактер парламената. Што се тиче Босне и Херцеговине, у њој није, осим културно-просвјетних друштава, дјеловала никаква друштвена,

<sup>5</sup> Касим Исовић, цитирани рад, стр. 60.

<sup>6</sup> Исто, стр. 61.

управна или политичка организација, која обједињава било шта у историјским границама Босне и Херцеговине.

Територијална подјела земље на бановине болније се одразила на Босну и Херцеговину, него на друге крајеве у земљи. Ни једна наша област са компактним историјским, политичким и културним наслеђем није била распарчана као што је Босна и Херцеговина.

Подјелом земље на бановине, 1929. године, територија Босне и Херцеговине распоређена је на четири бановине: Дринску, Врбаску, Приморску и Зетску. То је био крај компактној историјској цјелини. Администрација, политички живот итд. немају чланом 135. у коме, уз остало, стоји: „Законом о разграничењу више један центар као што је било Сарајево. Једино је Врбаска бановина, са сједиштем у Бањој Луци, остала цијела у ранијим границама Босне и Херцеговине, док се остали дијелови припајају другим бановинама. Приморској бановини са сједиштем у Сплиту припали су срезови: Бугојно, Дубно, Коњиц, Ливно, Љубушки, Мостар, Прозор и Столац. Зетској бановини са сједиштем на Цетињу припали су срезови: Билећа, Фоча, Гацко, Невесиње, Љубиње и Требиње. Дринској је бановини поред ранијих срезова Босне и Херцеговине припало и неколико срезова Западне Србије.

Посљедња административно-територијална подјела земље извршена је 1939. године када је образована Хрватска бановина као посебно подручје. Ни ова подјела није прошла без новог напада на историјске границе Босне и Херцеговине. Наиме, поред ранијих срезова који су били у саставу Приморске бановине припајају се Хрватској бановини још срезови: Градачац и Дервента из Врбаске, као и Брчко, Травник и Фојница из састава Дринске бановине. По ранијој подјели су Приморској бановини припали срезови са већином хрватског становништва. Исто се тако и касније Хрватској бановини прикључују срезови са већином хрватског становништва. Занимљиво је истаћи да проценат муслиманског становништва није узиман у обзир приликом ових реорганизација.

Према наведеним територијалним помјерањима између два рата вршена је измјена компетенција у области школства, о чему ће доцније бити више говора.

Да би се боље схватили услови и клима у којима се развијало школство између два рата, треба, осим о уставним промјенама и измјенама у државном уређењу, рећи нешто и о политичким и привредним кретањима. Ту, свакако, треба у првом реду истаћи рад и међусобна гложења грађанских политичких странака. Одмах у почетку Радикалска странка се наметнула као водећа снага и за себе монополисала државотворност, прогlašавајући се јединим чуваром државног поретка и династије. Такав положај у политичком животу гарантовао јој је и Двор

на челу са Александром Карађорђевићем. Злоупотребљавајући довођење династије Карађорђевића на пријесто, као и борбу српског народа у првом свјетском рату, и све то приписујући себи у заслуге, истицали су своју странку као једину која чува државу и поредак у њој. По тој логици, насупрот прокламованом демократском организовању политичког живота у новој држави, радикали су представљали привилеговану и повлашћену странку. Радикалима се придружио и један број Срба из крајева изван Србије, на чијем се челу налазио Светозар Прибићевић. У овој политичкој спрези донесен је Видовдански устав, Обзнана и још неколико најреакционарнијих докумената. Као фактори у политичком животу на другој страни јављају се Хрватска сељачка странка, на чијем челу стоје Стјепан и Павле Радић, те Југословенска муслиманска организација, коју води Мехмед Спахо. Обје странке, са незнатним изузецима, окупљају цјелокупно хрватско, односно муслиманско становништво. Главну политичку ријеч међу Словенцима има Корошчева странка са изразитим клерикалним идејама. Поред Радикалске странке у дијеловима српског становништва дјелују Демократска и Земљорадничка странка.

Послије забране рада Комунистичкој партији Југославије, са изузетком неких мањих странака које су имале регионални карактер, ово су биле странке које су водиле међусобну борбу у Народној скупштини до 1929. године, када су, увођењем шестојануарске диктатуре, укинуте. Иако су се владе често мијењале и образовале на основу страначких компромиса и коалиција, радикали нису испуштали кормило из својих руку. Они су, чак и у шестојануарској диктатури, представљали окосницу режима. С обзиром на то да су политичке странке биле организоване на етничкој или вјерској основи, то су се дискусије у Народној скупштини често претварале у опасна међунационална и међувјерска трвења и крајње шовинистичке иступе. Међу скандалима којима је обиловао скупштински рад најпогибељнији је, свакако, атентат на хрватске посланике и смрт Стјепана и Павла Радића. Послије укидања шестојануарске диктатуре обнављају рад раније укинуте странке, док Комунистичка партија Југославије и даље остаје забрањена. Поново увођење парламентарног живота у земљи носи више обиљежја привида и обмане него грађанске слободе. Из таквог парламента произлазе и владе и цјелокупна политичка апаратура. Организују се нове политичке коалиције (Југословенска национална странка, Југословенска радикална заједница). Иако је у илегалности, Комунистичка партија Југославије искориштава, да тако кажемо, мало одшкринута врата грађанских слобода, и развија врло широко пропаганду не само против режима, него и против укупног политичког и социјалног поретка. Незадовољство најширих слојева становништва је у сталном порасту и буржоаски политички по-

редак ослања се на све уже темеље у земљи. Стога двије посљедње владе, Милана Стојадиновића и Драгише Цветковића, траже ослонац изван земље. Такав политички курс завршава се потпуном националном издајом 1941. године, те препуштањем земље у руке фашистичко-нацистичке спрете. Оваква политичка кретања имала су за позадину и одговарајуће економско стање у земљи. Сељаштво као најбројнији дио становништва било је доведено на руб потпуног краха. Ниске цијене сељачких производа, презадуженост села код приватних банака, лихвара и зеленаша у трговини, довели су село до потпуне пауперизације. Градска привреда, са незнатним изузецима, била је у рукама приватника који су експлоатисали радништво и остало градско становништво. Као посљедица оваквог стања, друштвене службе, а посебно социјална и здравствена политика, били су на пословично ниском нивоу.

Све се ово, разумљиво, тешко одражавало на услове живота и рада цјелокупног школског система, а посебно основног школства и народног просвјетивања.

### *Неке карактеристике просвјетне политике*

Нова државна заједница, у коју су ушли крајеви са врло различитим историјским наслеђем, неуједначеним културно-просвјетним развојем, с посебним политичким стремљењима итд., била је обузета пословима на усклађивању тих особености. Ти задаци окупирали су Владу, на челу с династијом и тадашњим регентом Александром Карађорђевићем. Стога се, осим што је издавала најопштије прокламације, централна власт у почетку није се много бавила просвјетом и школама. Земље које су биле под Аустро-Угарском Монархијом, као и оне друге, наставиле су рад у области просвјете и школства према прописима и програмима који су затечени. То, међутим, не значи да се централна влада и њени органи нису интересовали за токове којима ће кренути школство у појединим крајевима. Унитаристичком државном уређењу могло је одговорати само такво школство чији ће рад бити усмјераван с једног мјеста, и чији ће се задаци уклапати у интересе државе. Школски систем, врсте школа, наставни планови и програми, као и затечени задаци који су се у погледу васпитања постављали школама у појединим крајевима, били су толико дивергентни да је требало доста времена и стрпљења да се све то доведе до оног степена сагласности, који би одговарао заједничкој просвјетној политици у цијелој земљи.

Први сукоби око уставних питања, затим, побуне, штрајкови радничке класе, протести Уједињене радничке партије итд., дубоко су потресали властодршце и династију. Режим је

био првенствено преокупиран овим питањима, па је питање унифицирање школства и организовање нове школе одлагано. Али, концепција за такву школу спремао се од самог почетка. У 16. члану Видовданског устава из 1921. године о настави је, поред осталог, утврђено: „Настава је државна. У цијелој земљи настава почива на једној истој основи, прилагођавајући се средини којој се намјењује. Основна настава је државна, општа и бесплатна. Вјерска настава даје се по жељи родитеља, односно старалаца, одвојено по вјероисповијестима а у сагласности са њиховим вјерским начелима.” Овим ставовима, с обзиром на вријеме када су утврђени, не би се имало много шта приговорити. Но, то је била само прокламација, а пракса је кренула другим правцем. Прављени су нацрти закона и школских прописа, од којих су неки провјеравани и путем мишљења и предлога из свих крајева. Међутим, прогресивна педагошка мишљења остајала су, углавном, од почетка по страни, јер их касније власти и њени органи за просвјету нису уопште узимали у обзир када се радило о документима који су усмјеравали наставу и васпитање у школама. Као окосница за највећи број школских прописа служила је ранија школска регулатива Краљевине Србије. Покушаји уједначавања школске терминологије, преузете претежно из школства у Србији, доводе до збрке, а мјестимично и до отворених отпора.

Министарство просвјете је од почетка, дакле прије него су законом утврђени односи, почело да преузима неке компетенције ранијих органа просвјете при земаљским и покрајинским владама. Почело се са средњом школом, за коју су режими били посебно заинтересовани, а нарочито када се радило о владању ученика, односима у школи и другим питањима битним за васпитне задатке школа. Кадровска питања у средњим школама међу првим прелазе у компетенције органа Министарства просвјете у Београду.

Свака врста школе имала је посебне образовне и васпитне задатке. Но, најуопштенији задатак школа уопште формулисан је према тексту једне групе педагога: „Задатак школе био је — одгојити омладину у духу 'народног јединства', вјерности и оданости краљу, династији Карађорђевића и отаџбини. Школа дјеци већ од најранијих доби утвђава паролу о једном 'троименом народу'.”<sup>1</sup>

Школска политика у свакој земљи је само дио опште политике у тој средини, па ни школа између два рата није могла бити изузетак. Она је била, у текстовима званичних програма, прописаним уџбеницима и школској лектури, онаква какву су је жељели политички режими. Отпори које су пружали прогресивни просвјетни радници, ученици и студенти више су мије-

<sup>1</sup> Повијест школства и педагогије у Хрватској, Загреб, 1958, стр. 308.

њали и револуционисали околину школе него њу саму. Наиме, није био мали број људи из редова наставничког кадра који се није слагао с владајућом просвјетном политиком. За читаво ово вријеме јављају се појединачни или скупни, спонтани или организовани, отпори против одлука Министарства просвјете. Најснажније су избијали на скупштинама и конгресима учитеља и професора. То, међутим, ни за длаку није мијењало наставне програме нити је утицало на неке измјене у уџбеницима или неком другом облику званичног наставно-васпитног процеса у школама.

Идентификација школе и њеног васпитног рада са владајућим политичким режимом најдосљедније је провођена од шестојануарске диктатуре па до краја овога периода, а нарочито непосредно пред други свјетски рат. Нови Устав Краљевине Југославије из 1931. године прокламовао је „основно школовање као почетно образовно и васпитно подручје, а за школе у цјелини у 16. члану Устава је наведено: „Све школе морају давати морално васпитање и развијати духовљанску свијест у духу народног јединства и вјерске трпељивости.” У односу на провођење васпитне улоге школе, сви су политички режими имали у цркви оданог савезника. Вјерске поуке у школи су биле не само по реду први предмет у наставним плановима него и настава од које се много очекивало. Утврђујући своју сагласност са црквом, Министарство просвјете, и то Одјељење за основне школе, обавјештава земаљске владе „Одлуком господина Министра просвјете С. Н. број 6835. од 14. новембра 1922. године, а на основу чл. 12. Устава Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921. године трећа алинеја ријешено је да ученици који не припадају законом усвојеним вјерама не могу бити баци у школама наше Краљевине.”<sup>8</sup> Ни једној цркви није сметало што је Министарство просвјете, никад и ничим овлаштено, прописало молитву за ученике, и то без обзира којој вјерској заједници припадају. Ограничавање уписа у средње школе за јеврејску дјецу спада, такође, у политику васпитања.<sup>9</sup> Анационална политика коју је водило Министарство просвјете посебно се испољила у предатним годинама. И школа је требало да служи фашизирању земље. У 1940/41. школској години отвара се већи број школа на њемачком језику, међу којима има и гимназија, као и њемачка учитељска школа у Новом Врбасу. Увођење италијанског, умјесто француског, језика у неке школе спада, такође, у наведену политику.

Низак ниво основне писмености у цијелој земљи, а особито у неким крајевима, није много забрињавао ни Владу, ни

<sup>8</sup> Школски гласник — Школски службени лист Покрајинске управе за Босну и Херцеговину, 30. април 1923, стр. 4.

<sup>9</sup> Просвјетни гласник — Службени орган Министарства просвјете, 1940, број 11, стр. 1150—1151.

просвјетне органе. Повремене кампање аналфабетских течајева гасиле су се на пола пута, да опет послѣ дужег времена то питање неко покрене или не покрене. По броју писменог становништва Краљевина се налазила сасвим при дну европске лествице, али то се није сматрало крупним културним проблемом. Низак проценат обухватања дорасле дјеце школом, нарочито у Босни и Херцеговини, Македонији и неким другим крајевима, није никад био предмет расправе не само у Народној скупштини или Сенату него ни у Министарству просвјете. Неке кампање бржег подизања школа, на примјер, једно вријеме у Македонији и Босанској Крајини, биле су мотивисане одређеном политиком у датом моменту, а не, као што би било природно очекивати, општом школском заосталошћу.

Идолопоклонство династији свакако представља једну од истакнутих компонената васпитне политике у школама. Популарисање династије нарочито се истиче од шестојануарске диктатуре а још снажније јача послѣ погибије краља Александра. Ово се, поред осталог, огледа и у давању имена школама. Наше школе раније, по правилу, нису носиле никаква имена осим самог назива школе. Од школске године 1929/30. велики број основних школа добија посебна имена. Од 1934/35. школске године настаје права поплава крштавања школа. Највећи број имена везан је за династију. Десетак школа носи име „Краља ујединитеља“, затим „Престолонаследника Петра“, или касније, „Краља Петра“ те имена краљеве браће и принца Павла. У свему овоме најнеозбиљније дјелује школа у Горњем Бакинцу срез бањалучки, која је названа школом принцезе Олге.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Исто, ... 1933, број 1, стр. 92.