

Ana Holjevac Tuković

Hrvatski državni arhiv
Marulićev trg 21
Zagreb

DRUŠTVENO-GOSPODARSKE REFORME 1950 – 1952. I NJIHOV ODRAZ NA UPRAVU NARODNE REPUBLIKE HRVATSKE

UDK 330.342.15:353(497.5)"1950/52"

Stručni rad

U članku su u kraćim crtama prikazane društveno-gospodarske prilike 1950-ih u Jugoslaviji, koje su uvjetovale provođenje niza reformi. Istaknute su glavne odrednice ideološko-političkih promjena uvjetovane pokušajima uvođenja samoupravljanja. Nadalje se analizira državna uprava i upravne reforme na saveznoj razini kao i njihov odraz na republike, odnosno upravu u Hrvatskoj. Posebno je naznačen proces napuštanja upravnih organizacijskih formi uspostavljenih u poslijeratnoj fazi državne uprave – komisija, komiteta i ministarstava, kao i uvođenje novog organa uprave – savjeta.

Ključne riječi: *samoupravljanje, savjeti, upravne reforme*

Upravne promjene u tadašnjoj Narodnoj Republici Hrvatskoj ne možemo promatrati izvan konteksta uprave u Federativnoj Narodnoj Republici Jugoslaviji. Svaku značajniju organizacijsku promjenu u saveznoj upravi pratila je odgovarajuća promjena u strukturi republičke uprave, stoga se periodizacija razvoja republičke uprave u potpunosti podudara s periodizacijom savezne. Razdoblje 1950-ih formirano je kao faza pristupa samoupravnim promjenama. Promatrajući broj i strukturu tijela državne uprave, može se reći da su ovisili u velikoj mjeri o ideološko-političkim promjenama.

Početak 1950-ih u povijesnoj je literaturi okarakteriziran kao period iznimno teškoga razdoblja u tadašnjoj Jugoslaviji. Politički pritisak istočnog bloka,¹ ekonomska blokada, problemi u provođenju prvoga petogodišnjeg plana² te pad poljoprivredne proizvodnje uvjetovan kolektivizacijom³ doveli su do opće društvene krize.

¹ Doprinos Crvene armije u pobjedi protiv fašističkih snaga i učešće u oslobođenju zemalja istočne Europe Staljinu su omogućili uspostavljanje prosovjetskoga režima u tim zemljama, dovođenje komunista na vlast. Stvaranjem satelitskih režima u zemljama istočne Europe (Poljska, Čehoslovačka, Mađarska i Rumunjska), SSSR je formirao na svojim zapadnim granicama "zaštitu" protiv Zapada (istočni blok).

² Zakon o Prvom petogodišnjem planu razvitka narodne privrede FNRJ od 28. 6. 1947., Narodne novine, br. 61/47 (dalje: NN). Prema svojim ciljevima i planovima nazvan je planom "industrijalizacije i elektrifikacije", a proveden je prema sovjetskom uzoru elektrifikacije GOELRO 1920–1935., Dušan Bilandžić, *Hrvatska moderna povijest*, Zagreb 1999., str. 264. (dalje: D.Bilandžić, *Hrvatska moderna povijest*)

³ Kolektivizacija podrazumijeva stvaranje zajednice pretvaranjem privatnog posjeda u zadrugni. U Hrvatskoj su se nakon 1945. formirale seljačke radne zadruge u kojima su zemlja, stoka i alati kolektivizirani po uzoru na sovjetske zadruge. U Hrvatskoj je 1948. bilo oko 300 seljačkih radnih zadruga. Isto, str. 319.

Nova je vlast doživjela težak udarac Rezolucijom Informbiroa⁴ te je, ugrožena bivšim saveznicima, kao i iznimno teškom gospodarskom krizom nastojala iznaći novo rješenje. Jugoslavensko rukovodstvo krenulo je 1950-ih novim smjerom, a kao predvoditelji realizacije koncepcije antistaljinističkoga razvoja istaknuli su se Edvard Kardelj i Boris Kidrič. Daljnji smjer vođenja države polazio je od napuštanja etatističke koncepcije i definiranja nove koncepcije društvenoga samoupravljanja. Privreda je zadržala stari državni mehanizam, ali ga se namjeravalo demokratizirati i deetatizirati konstituiranjem organa radničkoga samoupravljanja. Prihvatanjem ideje samoupravljanja Komunistička je partija htjela dokazati da vodi Jugoslaviju "pravilnim" putem u socijalizam, u skladu s marksističkim učenjem, za razliku od zemalja Informbiroa, ujedno pružajući privid demokracije uvođenjem radničkih savjeta.⁵

Narodna skupština FNRJ donijela je 27. lipnja 1950. *Osnovni zakon o upravljanju državnim privrednim poduzećima i višim privrednim udruženjima od strane radnih kolektiva*; popularno nazvan "Zakon o predaji tvornica na upravljanje radnicima", odnosno "Zakon o radničkom samoupravljanju".⁶ Time su službeno potvrđeni radnički savjeti, koji su imali određene ovlasti unutar radnih kolektiva, ali čije su granice ipak bile ograničene uputama Partije.

Samostalnost u poslovanju privrednih organizacija u ovom periodu ostvarivala se jedino na području tehnoloških i stručnih pitanja, dok su materijalna pitanja zavisila isključivo od konkretne politike države. Financiranje investicija u privredi obavljalo se iz budžeta društveno-političkih zajednica ili raznih državnih fondova, a dobivena su sredstva bila nepovratna, tako da realno tek poslije 1954. počinje djelovati sistem investicijskih fondova i određene ekonomske zakonitosti u jugoslavenskoj privredi.⁷

Kritikom staljinizma, odnosno ozakonjenjem radničkog upravljanja u privredi došlo je do reformiranja još nekih društvenih segmenata te su konstituirani savjeti kao organi upravljanja u svim radnim organizacijama i društvenim institucijama (školama, sveučilištima, bolnicama i institutima). Ali, ove promjene nisu utjecale na političku strukturu vlasti, jer je vodeća pozicija KPJ u društvu ostala neupitna.

Članove radničkih savjeta su birali i opozivali zaposleni u privrednim organizacijama. U svojoj su nadležnosti savjeti imali donošenje samoupravnih akata, pravilnike, proizvodne planove, financijske planove, biranje upravnog odbora, kao i raspodjelu dijela akumulacije. Treba napomenuti da je neposredno po uvođenju samoupravljanja ovo pravo – o raspolaganju dijelom akumulacije poduzeća – bilo zapravo samo formalno, jer su sve odluke morale biti donesene uz suglasnost državnih organa. Također, partijske organizacije i direktori neposredno su upravljali radnom organizacijom (s posebnim naglaskom na personalnu

⁴ Informbiro (Komunistički informacijski biro, Kominform) osnovao je Staljin 1948. kao instrument kontrole nad novim socijalističkim zemljama i njihovim komunističkim strankama. Staljin je nastojao podvrgnuti i Komunističku partiju Jugoslavije. Na sastanku Informbiroa 1948. u Bukureštu donesena je rezolucija u kojoj je rukovodstvo KPJ osuđeno zbog navodne antisocijalističke politike i nacionalističkoga ponašanja. Rezolucijom su Tito i Jugoslavija isključeni iz zajednice komunističkih zemalja. Isto, str. 289–298.

⁵ "Ja mislim da je jačanje demokratskih odnosa u našoj proizvodnji sa stvaranjem radničkih savjeta, o kojima smo već govorili, baš ono što ćemo mi moći da pokažemo svetu kao razliku između nas i njih i da kažemo: evo vidite kuda ide socijalistički razvoj u onim drugim zemljama. Postavljajući stvari tako, mi čvrsto stojimo na teorijskim pozicijama marksizma – lenjinizma." Govor Edvarda Kardelja 1949. na sjednici Centralnog komiteta KPJ, u: Zdenko Radelić, Pitanje uvođenja radničkih savjeta s gledišta kontinuiteta i diskontinuiteta (radnički savjeti u 1949. i u 1950. godini, Časopis za suvremenu povijest 3/1990, str. 70.

⁶ Službeni list br. 43/50 (dalje: Sl. l.).

⁷ Zakonom o radničkom samoupravljanju utvrđeno je da se akumulacija poduzeća i dalje centralizira u državne investicijske fondove – lokalne, republičke i savezne. Sredstva su služila za kreditiranje investicija utvrđenih društvenim planovima. D. Bilandžić, *Hrvatska moderna povijest*, str. 323.

politiku), te je model samoupravljanja bio pod snažnim utjecajem države. Tako su, zapravo, radnici u to vrijeme imali samo pravo izbora članova radničkih savjeta, njihova opoziva, i manje-više, nebitno pravo odlučivanja o minimalnom dijelu akumulacije za društveni standard, za nagrađivanje radnika povrh redovitih plaća i o unapređenju proizvodnje u manjem opsegu.⁸

Provođenje koncepta samoupravljanja uključivalo je, osim smanjivanja uloge državnih organa u funkcioniranju gospodarskoga života (proces deetatizacije), i postupni prijenos ovlasti središnjih – saveznih vlasti – na republičke organe (proces decentralizacije). Ove strukturne promjene u cijelom sustavu nužno su zahtijevale i preoblikovanje dotadašnjeg upravnog aparata, te je u periodu od veljače do lipnja 1950. izvršena reorganizacija organa savezne i republičke uprave. Izmjene u ovoj oblasti ticale su se formalnih naziva tijela državne uprave (tj. njihova prilagođivanja nazivlju iz koncepta samoupravljanja), ali i njihova unutarnjeg ustroja i djelovanja s novim društveno-političkim tendencijama.

Sukladno svim ovim promjenama, u siječnju 1953. donesen je *Ustavni zakon o osnovama društvenog i političkog uređenja FNRJ*, da bi se u narednim mjesecima u skladu sa saveznim, donijeli i republički zakoni. Tim zakonom potvrđene su društveno-političke promjene 1950–1952., odnosno konstituirano je novo društveno uređenje, a koje će se definitivno uobličiti raznim političkim i zakonskim mjerama idućih godina.

Upravna tijela 1945-1950.

Poslijeratno razdoblje (1945–1953) u razvoju uprave i organizacije države okarakterizirano je administrativno-centralističkim načinom upravljanja. Po uzoru na SSSR, stvorena je jaka država s centralizacijom svih političkih, privrednih i društvenih funkcija. Cjelokupna privreda bila je podvrgnuta administrativno-operativnom načinu upravljanja, odnosno bila je podvrgnuta neposrednom naredbodavnom i hijerarhijskom upravljanju saveznih državnih tijela. Poslijeratno razdoblje, počevši sa 1945. pa zaključno početkom 1950-ih, obilježeno je intenzivnim grananjem mreža državnih upravnih organa. U prvom planu u toj fazi bili su operativni ciljevi države, država postaje glavnim organizatorom proizvodnje i opskrbe i drugih područja društvenoga života, pa je i mreža državnih organa bila gusta. Prema saveznom Ustavu iz 1946., organi državne uprave bili su ministarstva, komiteti, Planska i Kontrolna komisija. Komisije su osnovane na saveznoj razini kao savezno-republički organi s jakim kontrolnim ovlastima prema ostalim organima državne uprave. One su osnovane i u republikama kao savezno-republički organi. Njihovi su predsjednici, sukladno predsjednicima saveznih komisija, članovi republičkih vlada. U Hrvatskoj je osnovana Planska komisija, koja je obavljala poslove u svezi s donošenjem društvenih planova, a Kontrolna komisija (od 1949. mijenja naziv u Komisija državne kontrole) obavljala je poslove nadzora nad organima Vlade NR Hrvatske.⁹ Ustav je razlikovao dvije vrste ministarstva (općesavezna i savezno-republička). Općesavezna ministarstva upravljala su onim upravnim tijelima koja spadaju u isključivu nadležnost federacije. Savezno-republička ministarstva formirana su na dvjema razinama tj. formirana su savezno-republička ministarstva sa sjedištem u Beogradu, kao i savezno-republička ministarstva sa sjedištima u republičkim centrima. Savezno-republička ministarstva na razini republika imala su izvršnu funkciju, odnosno, provodila su odluke savezno-republičkih ministarstava savezne razine. Zapravo je takav organ uprave (savezno-republičko ministarstvo) bio produžena ruka savezne vlade u

⁸ Dušan Bilandžić, *Historija Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. Glavni procesi, 1918–1985*, Zagreb 1985., str. 173–179. (Usp. Sl. l. 43/50, čl. 25–36).

⁹ Uredba o organizaciji i nadležnosti Komisije državne kontrole NR Hrvatske (NN 65/49)

jakom centralističkom sustavu preko kojega je ona izvršavala svoje odluke u republičkim upravama.¹⁰

Ustroj republičke uprave također je preuzet prema saveznom odredbama, a predvidio je dvije vrste ministarstava: *savezno-republička i republička ministarstva*, koja će biti zastupljena u upravi NR Hrvatske. Republike nisu osnivale ministarstva na onim područjima uprave gdje su već bila formirana općesavezna ministarstva, jer su svi poslovi bili isključivo pod saveznom upravom. Ključni poslovi države tj. ministarstva vanjskih poslova, narodne obrane, prometa, pomorstva, pošta, vanjske trgovine bili su vođeni isključivo sa strane saveznih tijela.

Gledajući na samu strukturu centralne uprave, savezno-republička ministarstva, kao i ministarstva republičkoga karaktera bila su vertikalno podređena organima savezne vlade. Saveznim ustavom iz 1946. i komiteti su u odnosu na ministarstva bili predviđeni u nižem hijerarhijskom nizu. Ustavom su pri Vladi FNRJ formirani komiteti na području prosvjete i kulture, narodnoga zdravlja i socijalne skrbi, tj. u poslovima koji su bili ostavljeni u nadležnost republičkih uprava. Daljnjom centralizacijom i broj se komiteta povećao. Komiteti su osnivani u oblastima u kojima je težište bilo na republičkim organima, tako da su komiteti savezne vlade imali prema republičkim organima u tim upravnim granama direktivnu ulogu.¹¹ Nadležnost komiteta utvrđena je *Opštom uredbom o komitetima Vlade FNRJ* iz 1946. godine.¹² Prema Uredbi, u nadležnosti komiteta spadalo je rukovođenje poduzećima i ustanovama, kao i određenim granama iz nadležnosti narodnih republika te nadležnosti federacija, koji nisu bili u djelokrugu ministarstva i komisija Vlade FNRJ. U NR Hrvatskoj osnivaju se komiteti na području komunalnih i društvenih službi.

Uz navedena središnja tijela (komisije, ministarstva i komiteti) u upravi se od 1945. do 1953. formira cijeli niz organa koji su djelovali kao upravni organi, najčešće pri Vladi FNRJ i Vladi NRH ili u sastavu ministarstava. To su bile uprave, glavne direkcije i komisije. Pored dviju spomenutih komisija, u Vladi NRH formirane su i komisije koje su formirane u sastavu organa uprave (Vlade i ministarstava), kao operativni i savjetodavni organi.

U sastavu ministarstava nalazile su se uprave koje su administrativno-operativno rukovodile privrednim poduzećima neposredno ili su za to u svom sastavu imale zaseban odjel. Već 1947. počele su se osnivati glavne direkcije koje ih zamjenjuju u oblasti privrede, te 1947. postaju sastavni dijelovi privrednih ministarstava kao administrativno-operativni rukovodioci poduzeća (pojam administrativno-operativne funkcije preuzet je od ukinutih uprava). Preko njih je ministarstvo vodilo kontrolu, tako da se direkcije nalaze u organizacijskoj strukturi ministarstva.¹³ Glavne direkcije djelovale su od 1947. do 1950. Reorganizacijom uprave 1950., zamjenjuju ih generalne direkcije, koje djeluju do 1951., kad se njihovim ukidanjem ponovno osnivaju glavne direkcije (1951–1952).

Državna uprava početkom 1950. dosegla je najveću brojnost organa vlade na saveznoj i republičkoj razini. Premda se sama uprava brzo povećavala, njezina organizacija bila je nestabilna zbog učestalih promjena ukidanja i formiranja novih organa.

Uvođenje novih organa uprave: savjeta i generalnih direkcija

¹⁰Organi državne uprave Narodne Republike Hrvatske, čl. 87, NN 7/47.

¹¹Jovan Stefanović, *Ustavno pravo FNR Jugoslavije*, Beograd 1950., str. 613, 649. (dalje: J. Stefanović, *Ustavno pravo*). Usp. Lj. Korać, *Organizacija federacije u socijalističkoj Jugoslaviji*, Zagreb 1981., str. 175.

¹²Sl. l. 39/46.

¹³Pojam "administrativno-operativnog rukovodstva" preuzet je iz odredbi Osnovnog zakona o državnim privrednim poduzećima, Sl.l. 62/46.

Reforme koje su uslijedile početkom 1950-ih, dijelom su promijenile administrativno centralistički sustav upravljanja, tj. bile su napuštene organizacijske forme komisija, komiteta kao neposrednih organa Vlade, a ostala su samo ministarstva u znatno smanjenom broju. Povećan je pak broj organa koji su trebali izraziti političke i zakonske promjene u sustavu upravljanja gospodarstvom i društvom uopće, odnosno državni aparat se trebao uskladiti, nazivljem i strukturom, s konceptom samoupravljanja.

Promjene unutar uprave, tj. njezinih tijela išle su postupno i bile su vezane uz formiranje prvih savjeta i generalnih direkcija kao državnih tijela, koja su se formirala početkom 1950-ih pa do donošenja Ustavnog zakona 1953.¹⁴ Kako je i sam koncept samoupravljanja u to vrijeme bio još nedovoljno oblikovan, nije postojala konzistentna koncepcija organizacije državne uprave pa se pokušalo pronaći prijelazno rješenje koje bi odgovaralo razdoblju između centralizma i samoupravljanja.¹⁵ Reorganizacija 1950. imala je karakteristike i dotadašnjeg i novog upravnog sustava.¹⁶

Reorganizacija uprave bila je zapravo "uvod u kasnije i dublje promjene u sistemu upravljanja privredom".¹⁷ Osnovna obilježja reorganizacije saveznih organa uprave izvršene tijekom 1950. vezana su za decentralizaciju uprave i ustanovljenje savjeta i generalnih direkcija u privrednom sustavu. Tako su savjeti i generalne direkcije bili predstavljeni kao kolegijalna tijela uprave u pokušaju deetatizacije. Formulacija *kolegijalno tijelo* odnosilo se na zakonsku odredbu kojoj su u sastav savjeta ulazili čelnici ostalih upravnih organa (komiteta, generalnih i glavnih direkcija), čime se željelo naglasiti njihov kolegijalan rad u odborima.

Procesom samoupravljanja predviđalo se slabljenje saveznih organa uprave. Težište nad upravnim poslovima, koje je bilo na saveznim privrednim organima, prenijelo se na republičke organe. Najveće promjene uslijedile su na području privrede, kad su se unutar savezne vlade osnovali savezni savjeti za koordinaciju privrednih poslova koji su se prenosili na republičke organe. Naime ukidajući neka savezna ministarstva i prenošenjem njihovih poslova na republičke organe, savezna je vlada u tim oblastima ipak željela zadržati koordinativnu ulogu formirajući savjete umjesto prijašnjih ministarstava, u čijem su sklopu djelovale generalne direkcije kao posebni organi vlade.¹⁸

Osnovna obilježja reformskih promjena unutar uprave, kako na saveznoj, tako i na republičkoj razini, odnosila su se na zamjenu postojećih ministarstava savjetima.

Savjeti su kao organi uprave imali obavezu koordinacije i usklađivanja djelatnosti saveznih i republičkih organa uprave. Na čelu savjeta pojedinih privrednih grana stoje predsjednici savjeta, koji su ministri vlade FNRJ.¹⁹ Ti savjeti nemaju značaj nekoga višeg

¹⁴ Milan Ramljak, Razvitak uprave u Hrvatskoj od 1946. do 1963. godine, *Zbornik Pravnog fakulteta Zagreb*, Zagreb 1990., str. 89. (dalje: M. Ramljak, Razvitak uprave)

¹⁵ Ivanišević-Pavić-Ramljak, *Samoupravljanje*, Zagreb 1974, str. 80–82.

¹⁶ "... reorganizacija centralne državne uprave od 1950. ne predstavlja prijelom u organizaciji uprave i sadrži u sebi kako elemente prošlosti tako i elemente budućnosti, kako niz starih organizacijskih oblika tako i pojedine nove oblike.", u: Jovan Đorđević, Nove promene u organizaciji naših vlada i pravni problemi u vezi s ovim promenama, *Arhiv za pravne i društvene nauk*, god. 38 (1951) br. 2, str. 223–224.

¹⁷ Jovan Đorđević, *Elementi ustavnog prava FNRJ*, Beograd 1953., str. 149. (dalje J. Đorđević, *Elementi ustavnog prava*)

¹⁸ "Preko savjeta osnovanih u oblasti privrede obezbeđivan je odgovarajući stepen planiranja, kontrole, usmjeravanja i regulative. Ovakav odnos uspostavljen je u oblastima društvenih službi.", u: Bogdan Lekić, *Arhivski izvori za istoriju socijalističke Jugoslavije 1943–1953*, Beograd 1987., str. 105.

¹⁹ "... kolektivni rad savjeta ide u tom smislu da je predsjednik savjeta ustvari koordinator a ne naredbodavac, niti neki nadminister. Ako kolektiv ne funkcionira kao kolektivno tijelo ne može imati uspjeha u radu. "Zapisnik sa sjednice Privrednog savjeta Vlade FNRJ, održane 26. lipnja 1950. *Privredna politika Vlade FNRJ – Zapisnici Privrednog savjeta Vlade FNRJ 1944–1953*, knj. III., str. 394.

organa uprave iznad ministarstva, već su samo organi koordinacije. Pojedini savjeti izvršavali su poslove usklađivanja i saveznih i republičkih organa uprave, a pojedini samo saveznih organa uprave. Savjete su kao kolegijalna tijela sačinjavali predsjednik, ministar Vlade, i članovi, određeni ministri vlade FNRJ, odnosno ministri Vlade narodnih republika. Zapravo, prema poslovima koje su ti savjeti obavljali, oni se dijele u dvije vrste: jedni ujedinjuju djelatnost organa same Savezne vlade (ministarstva, komiteta ili generalnih direkcija), a drugi pored toga ujedinjuju i djelatnost organa vlasti narodnih republika. Prvu vrstu savjeta sačinjavaju članovi savjeta, pored samoga predsjednika, savezni ministri ujedinjenih privrednih grana, a drugu vrstu savjeta, pored njih, sačinjavaju i ministri vlada narodnih republika.

Slična organizacija uspostavljena je i u vladama narodnih republika. Kao i na saveznoj razini, savjeti pojedinih privrednih grana dvojaki su: prvi ujedinjuju djelatnost organa Vlade NRH, a drugi uz njih i djelatnost narodnih odbora, te su uz članove savjeta uz njih bili prisutni i predstavnici tih narodnih odbora.²⁰

Tako su 1950. u NRH savjeti prve vrste bili:

Savjet za energetiku i ekstraktivnu industriju NRH, osnovan temeljem ukaza od 5. svibnja 1950. U nadležnost Savjeta spadala je koordinacija rada generalnih, odnosno glavnih direkcija zaduženih za poslove energetike i ekstraktivnu industriju. Pored predsjednika, ministra u Vladi NRH, Savjet sačinjavaju: direktor Glavne direkcije za elektroprivredu, direktor Glavne direkcije za ugljen, direktor Glavne direkcije za građevinsku industriju i nemetale, direktor Glavne direkcije za metalurgiju, direktor Glavne direkcije za naftu i direktor Zavoda za geološka istraživanja.²¹

Savjet za prerađivačku industriju NRH, u čiji sastav, pored njegovoga predsjednika, ministra u Vladi NRH, ulaze generalni direktori generalnih direkcija metalne industrije, drvne industrije, odjeće i obuće te kemijske industrije.²²

Savjeti druge vrste bili su:

Savjet za lokalnu privredu NRH, u čiju je nadležnost spadala koordinacija rada Komiteta za lokalnu industriju i zanatstvo te Komiteta za komunalne poslove osnovanih 30. svibnja 1950. Ukidanjem Savjeta za lokalnu privredu i pripadajućih komiteta 9. svibnja 1951., njegove su poslove preuzeli novoosnovani savjeti: Savjet za prerađivačku industriju i Savjet za građevinarstvo i komunalne poslove. U nadležnost i djelatnost Savjeta ulazila je koordinacija rada komiteta i organa narodnih odbora nadležnih za poslove lokalne privrede.²³

Savjet za poljoprivredu i šumarstvo NRH, koordinirao je radom Ministarstva poljoprivrede, Ministarstva državnih poljoprivrednih dobara, Ministarstva šumarstva, Komiteta za vodoprivredu te organa narodnih odbora za poslove poljoprivrede i šumarstva. Savjet je 1950–1951. rukovodio i radom Generalne direkcije državnih poljoprivrednih dobara, ukinute osnutkom Glavne direkcije državnih poljoprivrednih dobara. Temeljem

²⁰ Ivo Krbek, *Osnovi upravnog prava FNRJ*, Zagreb 1950., str. 215.

²¹ Ukaz o osnivanju Savjeta za energetiku i ekstraktivnu industriju NRH (NN 20/50); Ukaz o izmjenama o izvršenju Odluke o reorganizaciji Vlade NRH (NN 38/51).

²² Ukaz o osnivanju Savjeta za prerađivačku industriju NRH (NN 20/50).

²³ Ukaz o osnivanju Komiteta za lokalnu privredu i zanatstvo i Komiteta za komunalne poslove (NN 26/50); Odluka o reorganizaciji Vlade NRH od 27. travnja 1951. (NN 27/51); Ukaz o izvršenju reorganizacije Vlade od 27. travnja 1951. (NN 30/51).

odluke Sabora o reorganizaciji Vlade od 27. travnja 1951. i ukaza od 15. svibnja 1951. o provođenju te odluke, ukidanjem ministarstava u Savjet, kao posebni organi, ulaze Glavna uprava za poljoprivredu, Glavna uprava za šumarstvo, Glavna uprava za vodoprivredu i Glavna uprava za ribarstvo. Pod njegovim gospodarskim rukovođenjem od tada se nalaze Glavna direkcija državnih poljoprivrednih dobara i Glavna direkcija za zadružnu poljoprivredu. Po ukidanju Ministarstva poljoprivrede NRH preuzeo je i rukovođenje Glavnom direkcijom poljoprivrednih mašinskih stanica, provevši do 1952. njezinu likvidaciju.²⁴

Savjet za promet robom NRH, u čiju je nadležnost spadala koordinacija rada Ministarstva trgovine i opskrbe, Ministarstva državnih nabavki, Komiteta za turizam i ugostiteljstvo, Generalne direkcije prehrambene industrije te organa narodnih odbora za poslove robnog prometa. Generalna direkcija prehrambene industrije, osnovana 30. svibnja 1950., prelazi 15. svibnja 1951. u nadležnost Savjeta za prerađivačku industriju. U sastav Savjeta od 15. svibnja 1951. ulaze Glavna uprava za trgovinu, Glavna uprava za državne nabavke, Glavna uprava za turizam i ugostiteljstvo i Glavna uprava za uvoz i izvoz, istodobnim ukidanjem prijašnjih organa. Nakon ukidanja glavnih uprava 20. prosinca 1951. njihovi su poslovi prešli u nadležnost Savjeta.²⁵

Posebno mjesto među savjetima zauzimali su *Privredni savjet* i *Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti*. Privredni savjet vlade FNRJ koordinirao je radom privrednih resora i neka je vrsta užega ministarskog savjeta, koji u ime Vlade rukovodi njezinim privrednim poslovima te zauzima posebno mjesto među savjetima po svom djelokrugu i ovlastima. Uz privredni savjet, po svom se djelokrugu i sastavu ističe Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti, koji se formirao nakon ukidanja komiteta (na saveznoj i republičkoj razini), u čijoj je nadležnosti bilo izdavanje zakona i propisa te nadzor nad državnom upravom.²⁶

Drugi novi organ uprave bile su generalne direkcije osnovane kao neposredni organi Vlade FNRJ. One su osnovane tek po ukidanju odgovarajućih saveznih generalnih direkcija, te su formirane kao sljednici dotadašnjih republičkih glavnih direkcija (1947–1950). Generalne direkcije u osnovi su bile neka vrsta privrednih ujedinjenih poduzeća.

Na čelu generalnih direkcija stajali su generalni direktori kao članovi savjeta odnosno privrednih grana, a isto tako na čelu generalnih direkcija mogli su biti i ministri Vlade, te su time bili neposredna tijela uprave saveznih i republičkih vlada.

U NRH formirano je deset generalnih direkcija, čiji su generalni direktori članovi savjeta, odnosno privrednih grana. To su generalne direkcije za metalnu industriju, drvenu industriju, odjeću i obuću, kemijsku industriju, prehrambenu industriju, ugljen, elektroprivredu, državna poljoprivredna dobra, građevinske industrije i građevinarstvo.

Savjeti su kao koordinatori republičkih ustanova predstavljali određen oblik samoupravljanja, te ih tako definira i B. Kidrič.²⁷ Za savjete i generalne direkcije kao upravna

²⁴ Ukaz o ukidanju Ministarstva državnih poljoprivrednih dobara i osnivanju Generalne direkcije državnih poljoprivrednih dobara (NN 41/50); Odluka o reorganizaciji Vlade NRH od 27. travnja 1951. (NN 27/51); Ukaz o izvršenju reorganizacije Vlade od 27. travnja 1951. (NN 30/51); Ukaz o izmjeni i dopuni Ukaza U. br. 15 od 15. 5. 1951. (NN 60/51).

²⁵ Ukaz o izvršenju reorganizacije Vlade od 27. travnja 1951. (NN 30/51); Ukaz o ukidanju Glavnih uprava u sastavu savjeta za promet robom Vlade Narodne Republike (NN 75/51).

²⁶ Ukaz o ukidanju Komiteta za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade FNRJ (Sl. l. 38/50) i Ukaz o ukidanju Komiteta za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH (NN 32/50).

²⁷ "Saveti koji su stvoreni za opću koordinaciju privrednih poslova u kompleksnim privrednim granama, kako unutar republičkih grana, tako i unutar savezne vlade, nisu više privredna ministarstva starog tipa koja su

tijela novoga razdoblja vezala su se velika očekivanja, pa je i B. Kidrič savjete predviđao *mnogo gipkijim i mnogo manje birokratskim aparatom nego što raspolažu sadašnja ministarstva*²⁸ dok generalne direkcije *sada nisu više AOR-i administrativno operativna rukovodstva u starom smislu riječi, već u suštini predstavljaju objedinjena poduzeća tj. višu formu privrednog udruženja*²⁹

Unatoč službenim promjenama koje su slijedile, uvid u arhivsko gradivo govori da su generalne direkcije zadržale administrativno-operativno rukovođenje privrednim poduzećima. U vezi njihove pozicije u odnosu na više tijelo–savjet, treba reći da generalne i glavne direkcije nisu direktno bile u sastavu savjeta. On se sastojao od čelnika (glavnih uprava, generalnih direkcija, komiteta i ministarstava), što se izrijekom navodi i u Narodnim novinama objašnjavajući koje *osobe* čine sastav savjeta. Time je formulacija *u sastavu* savjeta upitna, jer, kao što je rečeno, radi se o čelnicima navedenih tijela dok su sama tijela bila pod nadzorom i koordinacijom savjeta.

Reforme na saveznoj razini i njihov odraz na organizaciju uprave u NRH

Reforma i redukcija u saveznoj upravi započela je 1950. decentralizacijom poslova saveznih tijela uprave i formiranjem savjeta i generalnih direkcija kao novih neposrednih tijela Vlade FNRJ, uz već postojeća tijela, ali u znatno smanjenom broju, u sastavu Vlade. Krajem 1950. u saveznoj je Vladi bilo dvanaest ministarstava, dvije komisije (Planska i Komisija državne kontrole), šest komiteta, deset savjeta i četiri generalne direkcije.³⁰

Već u travnju naredne 1951. nastavljena je reorganizacija tijela uprave u širem opsegu, pri čemu je smanjen broj tijela savezne uprave, kao i neposrednih organa Vlade FNRJ. Osnovno je obilježje ove reorganizacije ukidanje komiteta, komisija i netom osnovane generalne direkcije, te ostaju samo ministarstva i savjeti. Prema tome, ukidaju se savezne komisije Planska i Kontrolna, ukida se pet ministarstava (Ministarstvo za novooslobođene krajeve FNRJ, Ministarstvo rada FNRJ, Ministarstvo saobraćaja i pošta FNRJ, Ministarstvo željeznica FNRJ), svih šest komiteta (Komitet za kinematografiju FNRJ, Komitet za lokalnu privredu i komunalne poslove FNRJ, Komitet za socijalno staranje FNRJ, Komitet za turizam i ugostiteljstvo FNRJ, Komitet za vodoprivredu i za zaštitu narodnog zdravlja FNRJ) i tri generalne direkcije (Generalna direkcija crne metalurgije FNRJ, Generalna direkcija mašinogradnje FNRJ i Generalna direkcija metalurgije FNRJ).³¹

odgovorna isključivo državnim svojinskim pravima u socijalističkom sektoru i preko kojih je upravni aparat u privredi dodijao sve veće i šire kompetencije. Savjeti su, naravno, ostali organi državne uprave, ali su oni ostali ujedno kolegijalna tijela u kojima su neposredno zastupane same generalne direkcije kao viša u nedalekoj budućnosti već nedržavna forma privrednog udruživanja” Govor Borisa Kidriča o reorganizaciji državne uprave u FNRJ, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, god. 37 (1950), br. 2, str. 204.

²⁸ Ivo Krbeč, *Osnovi ustavnog prava*, str. 215.

²⁹ Govor Borisa Kidriča o reorganizaciji državne uprave u FNRJ, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, god. 37 (1950), br. 2, str. 204.

³⁰ Reforma na saveznoj razini izvršena je ukazima Prezidijuma Narodne skupštine u više navrata: Ukaz o ukidanju Ministarstva elektroprivrede i rudarstva i osnivanju Savjeta za energetiku i ekstraktivnu industriju, Komiteta za ugljen, Komiteta za nemetale, Generalne direkcije za metalurgiju i Generalne direkcije za naftu, (Sl. l. 10/50); drugim Ukazom ukinuto je šest ministarstava (poljoprivrede, šumarstva, lake industrije, građevina, trgovine i snabdijevanja, državnih nabavki) i osnovano pet savjeta u privredi (za poljoprivredu i šumarstvo, za prerađivačku industriju, za građevinarstvo i građevinsku industriju, za promet robom i za promet i veze), (Sl. l. 27/50); trećim Ukazom ukinuto je Ministarstvo teške industrije i tri komiteta (za elektroprivredu, za ugljen i za nemetale) i osnovan je Savjet za mašinogradnju, Generalne direkcije za mašinogradnju i Generalna direkcije za crnu metalurgiju, (Sl. l. br.40/50.)

³¹ Ukaz o reorganizaciji Vlade FNRJ (Sl. l. 18/51).

Nakon ove reorganizacije u organizaciji saveznih tijela uprave javljaju se organizacijski oblici nižih tijela: glavne uprave i glavne direkcije kao zamjene za generalne direkcije. Niti jedno tijelo nije bilo neposredan organ Vlade, nego su ona, u širem sklopu pojedinih savjeta, bila samostalna tijela ili tijela savjeta. Glavne su uprave obavljale poslove koji nisu imali operativno-privredni karakter, tj. poslove u određenoj oblasti privrede, ukoliko ti poslovi nisu bili u nadležnosti samog savjeta. Glavne uprave su bile nadležne za izdavanje uputstava, organizaciju i vođenje evidencije. Direktor glavne uprave za svoj je rad bio odgovoran savjetu.

Glavne direkcije reformom su stavljene pod rukovodstvo savjeta. Savjeti su zadržali koordinaciju i kontrolu nad radom glavnih direkcija, te su imali pravo kontrole u upravno-planskim poslovima prema zakonskim odredbama – *Zakona o upravljanju državnim privrednim poduzećima i višim udruženjima od strane radnih kolektiva*.

Prema reorganizaciji iz travnja 1951. savezna je Vlada uz Predsjedništvo Vlade sadržavala tada sedam ministarstva (Ministarstvo inostranih poslova FNRJ, Ministarstvo unutrašnjih poslova FNRJ, Ministarstvo narodne odbrane FNRJ, Ministarstvo financija FNRJ, Ministarstvo pravosuđa FNRJ, Ministarstvo pomorstva i spoljne trgovine FNRJ) i jedanaest savjeta (Privredni savjet FNRJ, Savjet za nauku i kulturu FNRJ, Savjet za narodno zdravlje i socijalnu politiku FNRJ, Savjet za energetiku i ekstraktivnu industriju FNRJ, Savjet za građevinske poslove FNRJ, Savjet za mašingradnju FNRJ, Savjet za poljoprivredu i šumarstvo FNRJ, Savjet za prerađivačku industriju FNRJ, Savjet za promet robom FNRJ, Savjet za promet i veze FNRJ i Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti FNRJ).³²

Smanjenje državne uprave u cilju decentralizacije na saveznoj razini odrazilo se i na republičku upravu gdje se ukidaju ministarstva koja se zamjenjuju u većini novoformiranim savjetima i u manjoj mjeri komitetima. Prvim reformskim valom u upravi NR Hrvatske izvršenoj do kolovoza 1950. državnu je upravu u NRH sačinjavalo 11 republičko-saveznih ministarstava (Ministarstvo financija NRH, Ministarstvo građevine NRH, Ministarstvo poljoprivrede NRH, Ministarstvo pravosuđa NRH, Ministarstvo rada NRH, Ministarstvo saobraćaj NRH, Ministarstvo šumarstva NRH, Ministarstvo trgovine i opskrbe NRH, Ministarstvo unutrašnjih poslova NRH, Ministarstvo za državne nabavke NRH, Ministarstvo za uvoz i izvoz NRH) i 5 republičkih ministarstva (Ministarstvo narodnog zdravlja NRH, Ministarstvo za nauku i kulturu NRH, Ministarstvo prosvjete NRH, Ministarstvo ribarstva NRH, Ministarstvo socijalnog staranja NRH), 2 komisije (Komisija državne kontrole NRH, Planska komisija NRH), 5 komiteta (Komitet za fiskulturu NRH, Komitet za naučne ustanove, sveučilišta i visoke škole NRH, Komitet za turizam i ugostiteljstvo NRH, Komitet za vanjsku trgovinu NRH, Komitet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti NRH), 5 savjeta (Savjet za energetiku i ekstraktivnu industriju NRH, Savjet za poljoprivredu i šumarstvo NRH, Savjet za prerađivačku industriju NRH, Savjet za promet robom i Savjet za lokalnu privredu NRH) i 11 generalnih direkcija (Generalna direkcija drvne industrije NRH, Generalna direkcija državnih poljoprivrednih dobara NRH, Generalna direkcija građevinske industrije NRH, Generalna direkcija za elektroprivredu NRH, Generalna direkcija građevinarstva NRH, Generalna direkcija kemijske industrije NRH, Generalna direkcija za mašingradnju NRH, Generalna direkcija metalne industrije NRH, Generalna direkcija odjeće i obuće NRH, Generalna direkcija za prehrambenu industriju NRH i Generalna direkcija za ugljen NRH).³³

³² Ukaz o reorganizaciji Vlade FNRJ (Sl. l. 18/51). Usp. M. Ramljak, *Razvitak uprave*, str. 90. U uporabi naziva novoformiranog organa, rabio se naziv savet i savjet. U navedenom Ukazu u Službenom listu rabljen je naziv savjet.

³³ Tijela su navedena prema službenim nazivima pod kojima su tada djelovala u NR Hrvatskoj.

Reorganizacijom uprave koja se nastavlja 1951. ukinuta je Komisija državne kontrole.³⁴ Daljnjom reorganizacijom, tj. *Odlukom o reorganizaciji Vlade NRH* od 27. travnja 1951. ukidaju se ministarstva³⁵ (njih jedanaest: Ministarstvo državnih nabavki NRH, Ministarstvo građevina NRH, Ministarstvo narodnog zdravlja NRH, Ministarstvo socijalnog staranja NRH, Ministarstvo trgovine i opskrbe NRH, Ministarstvo poljoprivrede NRH, Ministarstvo šumarstva NRH, Ministarstvo ribarstva NRH, Ministarstvo za nauku i kulturu NRH, Ministarstvo za prosvjetu NRH, Ministarstvo za uvoz i izvoz NRH), komiteti (njih pet: Komitet za komunalne poslove NRH, Komitet za lokalnu industriju i zanatstvo NRH, Komitet za turizam i ugostiteljstvo NRH, Komitet za pomorstvo NRH i Komitet za vodoprivredu NRH), Savjet za lokalnu privredu te Planska komisija. Nakon ove reorganizacije u upravi, izuzevši Vladu i njezine organe, djeluju kao viša tijela uprave savjeti i ministarstva. Savjeti su tada bili dominantna tijela u upravi, dok su se preostala ministarstva odnosila na unutrašnje poslove, pravosuđe, financije, promet i pomorstvo te na rad. Reorganizacija uprave nije bilo konačno, te je slijedilo ukidanje Ministarstva rada čije je ovlasti preuzeo Savjet za narodno zdravlje i socijalnu politiku.

Nakon ove reorganizacije, u upravi NR Hrvatske djeluje devet savjeta:

Privredni savjet Vlade NRH, osnovan 20. lipnja 1950. posebnim Ukazom o osnivanju, radi poslova koordinacije privrednih resora, ureda i ustanova. Ukidanjem Planske komisije 27. travnja 1951. preuzima i njezine poslove. Posebnim Ukazom od 15. svibnja 1951. u njegov sastav ulaze Glavna uprava plana i Zavod za statistiku i evidenciju. Od 16. listopada 1951. preuzima i poslove ukinute Glavne uprave za uvoz i izvoz. U djelokrug Privrednog savjeta ulazi koordinacija rada privrednih resora, ureda i ustanova, a temeljem rješenja Vlade NRH od 22. srpnja 1952. obavlja upravne poslove za potrebe savjetâ za industriju, poljoprivredu i šumarstvo, građevinarstvo i komunalne poslove, promet robom te Ministarstva saobraćaja i pomorstva NRH i pripadajućih glavnih uprava. U Savjet ulaze predsjednici Privrednog savjeta, Planske komisije, Savjeta za prerađivačku industriju, Savjeta za poljoprivredu i šumarstvo, Savjeta za lokalnu privredu, Savjeta za promet robom, Savjeta za energetiku i ekstraktivnu industriju te ministri financija, građevina i rada te predsjednik Komiteta za vanjsku trgovinu NRH.³⁶

*Savjet za energetiku i ekstraktivnu industriju NRH*³⁷

Savjet za građevinarstvo i komunalne poslove NRH, osnovan 27. travnja 1951. istodobnim ukidanjem Savjeta za lokalnu privredu, Komiteta za komunalne poslove i Ministarstva građevina. Pripadala mu je Glavna uprava za komunalne poslove, a pod njegovim gospodarskim rukovođenjem nalazila se Glavna direkcija građevinarstva. Savjet za građevinarstvo i komunalne poslove sačinjavaju predsjednik Savjeta i članovi: direktor

³⁴ Uredba o ukidanju Komisije državne kontrole NR Hrvatske (NN br.12/51)

³⁵ Odluka o reorganizaciji vlade NRH od 27.4.1951. (NN br.27/51), Izmjene Odluke o reorganizaciji vlade NRH (NN br.38/51 i NN br.60/51)

³⁶ Ukaz o osnivanju Privrednog savjeta Vlade NRH (NN 32/50); Ukaz o ukidanju Planske komisije NRH (NN 27/51); Ukaz o izvršenju Odluke Sabora o reorganizaciji Vlade NRH (NN 30/51), Ukaz o imenovanju članova Privrednog savjeta Vlade NRH (NN 60/51) Rješenje o reorganizaciji upravnog aparata privrednih organa Vlade NRH (NN 34/52).

³⁷ Nadležnost i sastav Savjeta za energetiku i ekstraktivnu industriju NRH, Savjeta za poljoprivredu i šumarstvo NRH, Savjeta za prerađivačku industriju NRH, Savjeta za promet robom NRH i Savjeta za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti NRH prikazan je na prethodnim stranicama.

Glavne uprave za komunalne poslove, direktor Glavne direkcije građevinarstva i načelnik Geodetske uprave.³⁸

Savjet za narodno zdravlje i socijalnu politiku NRH, u njegov sastav ulazili su predsjednik Savjeta i članovi savjeta, predstavnici naučnih, zdravstvenih i socijalnih ustanova, društvenih i profesionalnih organizacija, koje na prijedlog Vlade imenuje Prezidijum Sabora. Savjet za narodno zdravlje i socijalnu politiku imao je Odbor za narodno zdravlje i Odbor za socijalnu politiku, u kojima su, pored članova savjeta, mogle biti i druge osobe koje na prijedlog predsjednika Vlade imenuje i razrješava Prezidijum Sabora.³⁹

*Savjet za poljoprivredu i šumarstvo NRH*⁴⁰

*Savjet za prerađivačku industriju NRH*⁴¹

*Savjet za promet robom NRH*⁴²

Savjet za prosvjetu, nauku i kulturu NRH, u čijemu su sastavu bili predstavnici znanstvenih, prosvjetnih i kulturnih ustanova, društvenih i profesionalnih organizacija kao i druge osobe, koje na prijedlog predsjednika vlade imenuje Prezidijum Sabora. Savjet za prosvjetu nauku i kulturu imao je odbore za prosvjetu, za visoko školstvo i znanstvene ustanove te za kulturu i umjetnost, u kojima pored članova savjeta mogu biti i druge osobe, koje na prijedlog Vlade imenuje i razrješava Prezidijum Sabora.⁴³

*Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti NRH.*⁴⁴

Uz smanjenje glavnih organa u upravi, nastupila je i reorganizacija tijela u njihovu sastavu, pa ih je prema *Odluci o reorganizaciji Vlade NRH od 27. travnja 1951.* bilo 29, tj. 12 glavnih uprava, 2 zavoda i 15 glavnih direkcija.⁴⁵ Ali već 20. prosinca 1951.⁴⁶ ukidaju se i četiri glavne uprave u sastavu Savjeta za promet robom, a 19. srpnja 1952. ukidaju se sve glavne direkcije *Ukazom o ukidanju glavnih direkcija u sastavu savjeta Vlade NR Hrvatske.*⁴⁷ Službeno se u Narodnim novinama navodi kako se glavne direkcije ukidaju *radi ostvarenja načela upravljanja državnih privrednih poduzeća od strane radnih kolektiva tih poduzeća, kao i radi jačanja samoupravnosti narodnih odbora, a putem likvidacije operativno-regularnih funkcija republičkih organa uprave u oblasti privrede.*⁴⁸

Reorganizacijom uprave 1950-ih izvršene su upravno-pravne promjene koje su, uz zakonske akte o radničkom i društvenom upravljanju, bile osnova za donošenje *Ustavnog zakona o osnovama društvenog i političkog uređenja FNRJ i saveznim organima vlasti.* Njime su, zapravo, ozakonjene promjene do kojih je došlo od 1950. do 1953.

³⁸ Odluka o reorganizaciji Vlade NRH (NN 27/51); Ukazi o izvršenju Odluke Sabora o reorganizaciji Vlade NRH (NN 30/51); Ispravak Ukaza o izvršenju Odluke Sabora o reorganizaciji Vlade NRH (NN 33/51); Ukaz o izmjeni Ukaza o izvršenju Odluke Sabora o reorganizaciji Vlade NRH (NN 38/51).

³⁹ Ukazi o izvršenju Odluke Sabora o reorganizaciji Vlade NRH (NN 30/51).

⁴⁰ Vidi bilješku 37.

⁴¹ Isto.

⁴² Isto.

⁴³ Ukazi o Izvršenju Odluke Sabora o reorganizaciji Vlade NRH (NN 30/51).

⁴⁴ Osniva se Ukazom o ukidanju Komiteta za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH i osnivanju Savjeta za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH NN 32/50.

⁴⁵ Ukazi o izvršenju Odluke Sabora o reorganizaciji Vlade NRH (NN 30/51).

⁴⁶ Ukaz o ukidanju Glavnih uprava u sastavu Savjeta za promet robom Vlade NRH (NN 75/51).

⁴⁷ Ukaz o ukidanju glavnih direkcija u sastavu savjeta Vlade NR Hrvatske (NN 33/52).

⁴⁸ Isto.

Zaključak

U strukturi uprave nakon reorganizacije 1951. ukidaju se komisije, komiteti i generalne direkcija. Ostala su kao glavna tijela ministarstva i savjeti. Savjeti su imali dominantnu ulogu, dok su ministarstva pokrivala klasičan dio uprave koja nije obuhvaćala organe s područja privrede. Naime, ministarstva su kao i do tada ostala na hijerarhijskom načinu organiziranja, u kojima su službe nižega stupnja bile povezane i podređene. Na čelu ministarstva stajao je ministar kao najviši rukovodilac svih organa i službi ministarstva.

Savjeti su se osnivali na područjima privrednih i društvenih službi kao kolegijalna tijela. No, bez obzira na formiranje savjeta kao kolegijalnih tijela s elementima samoupravljanja, oni su ipak zadržali koordinativnu ulogu saveznoga centra jer je predsjednik savjeta kao član vlade imao poseban položaj. Nadalje savjeti su imali nadzor nad glavnim direkcijama i generalnim direkcijama, te je zakonska formulacija o njihovoj samostalnosti u odnosu na savjete bila samo deklarativna.

Reorganizacija uprave u NR Hrvatskoj, kao i u ostalim republikama, bila je provedena sa svrhom decentralizacije, no ona je bila samo vjerna preslika stanja na saveznoj razini. Sama dinamika provođenja reformi u tadašnjoj Hrvatskoj pratila je reforme savezne uprave i njezine ukaze. Donošenjem saveznih ukaza izrađeni su po istom obrascu i republički ukazi, sadržavajući pritom gotovo identične tekstove.

Ideja samoupravljanja vođena teorijskim promišljanjima čelnika Komunističke partije Jugoslavije bila je potaknuta političkom potrebom pronalaženja specifičnog puta u načinu vođenja države. Ipak, neovisno o reformama 1950. i 1952., ostala su i dalje osnovna obilježja etatističkoga socijalizma.

Summary

SOCIO-ECONOMICAL REFORMS OF 1950-1952 AND THEIR IMPACT ON THE ADMINISTRATION OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CROATIA

Due to new political and ideological changes the Yugoslav leadership took a new direction during the fifties. By leaving the current role model, the USSR, Yugoslavia started on a new course towards then still undefined system of self-government. Through the abandonment of formally administrative centralist system, socio-economic reforms were put into motion and they proved to have a great impact on the administration. The reform changes took place in several steps during the 1950 and 1952 being concluded when the *Constitutional law regarding the basis of social and political organization of the Federal People's Republic of Yugoslavia and the federal organs of government* was accepted. This law confirmed the socio-political changes during the period from 1950 to 1952 and legalised a system which proclaimed public property as the basis of social system, at the same time trying to create a system of Yugoslav class unity.

A basic function of these reforms was to deal with the abandonment of already existing ruling forms of committees and general directorates. Ministries and councils remained main bodies. A role of the councils was dominant, while the ministries took care of the classical part of administration, not covering area of the economy. New administrative bodies, the councils, should have represented coordinative bodies, based on parity principle. They still retained a coordinative role of the federal center. The idea of self-government, based on theoretical propositions of the heads of the Yugoslav Communist Party, was founded on the

political need of finding a specific road in leading the country. Regardless of the 1950 and 1952 reforms, which were conducted before the acceptance of self-government legislation, the basic characteristics of statist socialism were retained, keeping also the form of state property and control of the entire political system.

***Key words:** self-government, councils, administrative reforms*