

Funkcija narodne vlasti u NOB-u Hrvatske 1941. godine

Kao polaznu postavku ovdje želimo iznijeti mogućnost jedne potpunije teoretske skice, koja bi imala isključivo spoznajnu vrijednost u označavanju materijalnih i idejnih određenja one stvarnosti NOB-a u Hrvatskoj što je nazivamo »narodna vlast«. Osnovna metodološka usmjerenost dosadašnjih istraživanja u ovoj oblasti uvjerila nas je u nedostatak sintetičkih pristupa isto tako kao i u reduciranje pojma vlasti na akt negiranja i stvaranja institucija. Ne želeći umanjiti značenje te literature, koja doista produbljuje i konkretizira spoznaju jednog segmenta revolucije, čini nam se izlišnim dalje njegovanje takve segregirane spoznaje koja pomalo postaje samosvrhom i zapašta uvid u šire cjeline rata i revolucije. Revolucija jest destrukcija i stvaranje institucija, ali je ona isto tako bitno destrukcija jedne koncepcije političkog života i proces nastajanja novog. A to opet znači da se predmet istraživanja ne daje isključivo u jednoj vrsti organizacionog skeleta, nego također, i prije svega, u fundamentalnim pitanjima organizacije političkog života, u društvenim odnosima i interesnim sukobima gdje se začinju svi normativni sadržaji.¹

Prema tim postavkama pokušat ćemo sistematizirati i donekle razraditi najznačajnije momente u izgradnji narodne vlasti u Hrvatskoj 1941. godine. Dakle, materiju ćemo izložiti polazeći od jedinstvenog kriterija istraživanja, koji uvjetno možemo definirati kao koncepciju KPJ o stvaranju jednog sasvim novog sistema vlasti. Polazimo li od postavke da je ta koncepcija prije svega osvješćenje oslobodilačkog i revolucionarnog zbivanja 1941—1945. u Jugoslaviji, onda moramo ustvrditi da je njeno ostvarenje potpuno ovisilo o tim zbivanjima i o tome kako ih je Partija procijenila. Partija od samog početka usmjerava i oformljuje događaje; utoliko i postanak narodnih odbora počiva na organiziranom faktoru, a pojave spontanosti samo potvrđuju širi povijesni smisao akcija Partije. »Revolucionarna inicijativa masa« — prema riječima M. Pijade — »igrala je u našoj borbi svakako vanrednu ulogu, ali je ta inicijativa bila ne samo prihvaćena, nego i svesno probuđena, podstaknuta, organizovana i upućena u sasvim određenom pravcu«.² Jedinstveno rukovodstvo i sasvim određen politički program nesumnjivo su realan i značajan element na kojemu je počivala probojnost i djelotvornost ideja Partije u masama.

¹ Metodologijom proučavanja narodne vlasti osobito se bavio B. Petranović. Usp. njegove radove: KPJ kao konstituens političkog sistema stvorenog u toku NOB-e, *Istorijski zapisi*, 2-3, 1969, 321-332; O metodološkom pristupu izučavanja narodne vlasti, *Vojnoistorijski glasnik*, 3, 1968, 203-222.

² M. Pijade, Narodni odbori kao organi državne vlasti, Beograd 1946, 25.

Slijedi pitanje političke strategije KPJ, koja nije dogmatski koncipirana već je, uz poštivanje svojih temeljnih principa, spremna na promjene u novim okolnostima. U pogledu razvoja vlasti KPJ na početku 1941. organizira aktivnost narodnih odbora i stoji iza nje, da bi nakon sabranog iskustva potkraj listopada 1941. godine centralno rukovodstvo donijelo smjernice o stvaranju NOO.³ Promatramo li sazrijevanje političkog programa Partije i koncepcija o stvaranju vlasti narodnih odbora u odnosu potpune uvjetovanosti, onda nam se 1941. godine kao bitne postavljaju ove odrednice: prvo, nacionalno oslobođenje definira se kao glavni cilj NOB-a, dok se klasno-socijalni program ne deklarira izričito; drugo, definicija nacionalnooslobodilačkog principa borbe bila je osnova politike Narodne fronte, zahvaljujući kojoj je omogućen široki koncept revolucionarnih snaga. One su tako obuhvatile sve rodoljubive, antifašističke i demokratske snage.⁴

Pristupajući užem predmetu našeg interesa pokušat ćemo u svjetlu već spomenutih općih postavki utvrditi: prvo, putove kojima partijsko rukovodstvo Hrvatske 1941. godine provodi jedinstvo u koncepciji stvaranja ustanova NOP-a (narodnih odbora); drugo, ne možemo izbjeći obvezi da sažeto označimo »lokalnu realnost«, pri čemu je nesumnjivo najznačajnije razlučiti iskustva oslobođenog i neoslobođenog prostora. To nam se ujedno čini i najboljim putem do spoznaje o bitnoj istovjetnosti najranijih ustanova vlasti unatoč lokalnim razlikama i u načinu stvaranja i u nazivima.

I

U programskim postavkama KPJ o pokretanju NOB-a od samog su početka sadržana maksimalna određenja, koja će usko povezati oslobodilačku borbu sa socijalnom revolucijom. U tom smislu formulirani su i osnovni zadaci Partije na svibanjskom savjetovanju rukovodilaca KPJ u Zagrebu 1941. godine. Prvi i najsloženiji zadatak odnosio se na dovođenje različitih klasnih i nacionalnih interesa na platformu NOB-a. Činjenica da je proglašenje tzv. NDH ustaška propaganda objašnjavala kao ostvarenje vjekovne težnje za državnom nezavisnošću hrvatskog naroda, s jedne strane, i teror toga režima prema Srbima, Židovima i ostalima, s druge strane, ukazivali su partijskom rukovodstvu na neke posebnosti glavnih zadataka KP u Hrvatskoj.⁵ Spomenuto svibanjsko savjetovanje KPJ formuliralo ih je kao »najodlučniju borbu protiv raspirivanja nacionalne mržnje između Srba, Hrvata i Slovenaca«, i neumoran rad na »bratstvu i slozi hrvatskog i srpskog naroda«. Istodobno komunisti

³ Usp. B. Petranović, V. Simović, *Istorija narodne vlasti u Jugoslaviji (1941–1945)*, Beograd 1979, 61–100; D. Živković, *Klasni i revolucionarni karakter narodne vlasti*, *Socijalizam*, 5, 1975, 563–573.

⁴ O općoj koncepciji KPJ u vezi s pitanjem stvaranja NOF-a i pokušajima stvaranja NOF-a u pojedinim krajevima Jugoslavije usp. D. Živković, *Narodni front Jugoslavije 1935–1945*, Beograd 1978.

⁵ Usp. I. Jelić, O strategiji KPH i njenoj realizaciji u Narodnooslobodilačkoj borbi, zbornik *Četiri decenije Saveza komunista Hrvatske*, Zagreb 1979, 153–160.

Hrvatske moraju organizirati »široke mase radnika i seljaka u borbu za istinsku nezavisnost hrvatskog naroda, protiv svih uzurpatora i okupatora«, te tako postati »ona spona koja će povezati borbu hrvatskog naroda sa borbom ostalih ugnjetenih naroda Jugoslavije za njihovo oslobođenje«. ⁶

Nakon odluke KPJ o pokretanju oslobodilačke borbe, KPH osniva Operativno partijsko rukovodstvo, raspoređuje na pojedine prostore Hrvatske svoj kadar, koji izravno prenosi upute za pokretanje oslobodilačke borbe. Složene okolnosti pokretanja oslobodilačke borbe, posebno u odnosu na hrvatsko stanovništvo, koje u ovom razmatranju ne možemo obuhvatiti, ukazivale su na potrebu maksimalnog zalaganja Partije da pravodobno objasni i popularizira liniju NOB-a u širim masama stanovništva. Na taj nadasve presudni moment ukazivao je hrvatskom rukovodstvu i CK KPJ inzistirajući na pojačanom radu u pravcu »stvaranja jedinstvenog oslobodilačkog fronta odozdo«. Centralno partijsko rukovodstvo s tim u vezi precizira hrvatskim komunistima ovaj zadatak: »U svim mestima stvarajte zajedničke odbore narodnog oslobođenja sa HSS-om, samostalnim demokratima itd. Ne treba čekati dok se sa voćstvima sporazumemo.« ⁷

Na odlučno značenje širenja političke osnovice NOP-a ukazano je i na vojno-političkom savjetovanju u Stolicama potkraj rujna 1941. godine. ⁸ Na prostoru Hrvatske to je pitanje zacijelo dobilo presudnu važnost za privlačenje pristasa HSS-a odnosno širih seljačkih masa. Najuže partijsko i vojno rukovodstvo razmatralo je u Stolicama, uz ostalo, i pitanje narodnih odbora, zacrtavši jedinstvena političkopraktična načela njihove daljnje izgradnje. ⁹ Ta su načela nešto kasnije objavljena u obliku direktivnog članka E. Kardelja u užičkoj *Borbi* pod naslovom »*Narodnooslobodilački odbori moraju postati istinski privremeni nosioci narodne vlasti*«. Taj članak ima osobito značenje ponajprije zbog toga što se u njemu jasno iskazuje politička linija KPJ o stvaranju vlasti narodnih odbora; drugo, on ima praktično i operativno značenje jer je pridonio ujednačenosti akcija nacionalnih i lokalnih rukovodstava. Ono što u tom trenutku bitno obilježava liniju Partije u pitanju stvaranja vlasti jest: organizirati narodnooslobodilačke odbore kao nove organe vlasti, koji će mobilizirati sve rodoljubive narodne snage u interesu NOB-a. To je opet značilo dvojje: prvo, spoznaju da stara vlast »ne pruža nikakovu garanciju za obezbeđenje oslobođene oblasti, već naprotiv pruža neprijatelju sve mogućnosti da se preko njih ponovo uvuče u naše redove«; drugo, »narodnooslobodilački odbori nisu organi nijedne partije ili posebne organizacije, i u njima treba

⁶ Zbornik dokumenata i podataka o narodnooslobodilačkom ratu jugoslavenskih naroda, Beograd 1952 (dalje: Zbornik NOR), t. II, knj. 2, 15–16.

⁷ Zbornik NOR, t. II, knj. 2, 54.

⁸ O savjetovanju u Stolicama opširnije usp. P. Morača, Savjetovanje u Stolicama, *Časopis za suvremenu povijest* (dalje: ČSP), 2–3/1976, 5–17.

⁹ Prema riječima druga Tita na tom savjetovanju Partija je, uz ostalo, »zauzela i jasno određenu liniju za stvaranje narodnooslobodilačkih odbora kao garancije za uspjeh oslobodilačke borbe naroda Jugoslavije [...] Temeljito je pretreseno pitanje mogućnosti stvaranja slobodnih teritorija [...] i proširivanje baze ustanka putem stvaranja narodnooslobodilačkih odbora i jačanja Narodnog fronta oslobođenja«. J. B. Tito, *Politički izvještaj*, V Kongres KPJ, Zagreb 1948, 82.

da budu zastupljene sve one političke grupe, organizacije i ljudi koji danas stoje na liniji borbe protiv okupatora«. ¹⁰

Neposredno nakon savjetovanja u Stolicama rukovodstvo KPH razrađuje »osnovnu liniju« i formulira prioritete zadatke Partije u poznatoj *Okružnici br. 3* od 30. rujna 1941. godine. Gledišta Partije u toj Okružnici karakterizira osnovna težnja da se pitanju NOP-a dade potrebna politička širina, koja je proizlazila iz uvjerenja o antifašističkom karakteru borbe u tadašnjem trenutku i potrebe okupljanja »svih narodnih demokratskih i rodoljubivih stranaka, grupa i ličnosti u Narodnooslobodilačkom frontu«. ¹¹ S tog stajališta ocjenjivala su se štetnima i tzv. lijeva i tzv. desna skretanja (borba pod parolom proleterske revolucije i neposredno zauzimanje vlasti od strane proletarijata, nasjedanje taktici talijanskog okupatora kao »zaštitnika« naroda od ustaškog terora, ili obećanjima i pozivima ustaničkim masama da predaju oružje, i dr.).

U vezi s predmetom našeg interesa možemo utvrditi da Okružnica br. 3 ne tematizira pitanje narodne vlasti, ali ona formulira vrijednosnu orijentaciju Partije, koja određuje sve njene akcije pa tako i one na stvaranju narodnih odbora. Kurs Partije na »općenarodni ustanak« i »nacionalno oslobođenje« u tom trenutku imao se praktički ostvariti, među ostalim, i s pomoću odbora Narodnooslobodilačke fronte, koji su se izričitim određenjem Okružnice br. 3 morali formirati u svim mjestima i krajevima gdje su za to postojali uvjeti. Odbori NOF-a definirani su kao »izraz jedinstva antifašističkih, demokratskih i rodoljubivih snaga dotičnog mjesta i kraja«. Istodobno se određuje i formiranje Narodnooslobodilačkog fonda koji će osigurati materijalnu osnovu odbora prikupljanjem novca i ostalih dobara prema načelu: »cijeli narod treba da daje svoj prilog za nacionalno oslobođenje«. Analize pokazuju — o čemu će kasnije biti nešto više govora — da se pod nazivom odbora NOF-a (na terenu osnivaju organi koji se ni po čemu ne razlikuju od NOO-a (Kordun, Banija). Prvo što zapažamo jest da Okružnica br. 3 kao ključno usmjerenje svih akcija Partije definira što šire i što čvršće jedinstvo naroda u NOB-u. Očito je da se to načelo iskazivalo u stvaranju svih organa revolucije, pa tako i prvih organa vlasti. Iako oni u prvom trenutku nose različite nazive (odbori nacionalnooslobodilačkog fonda, odbori fonda, prehrambeni odbori, odbori narodne pomoći, odbori za nacionalno oslobođenje i dr.), njihova politička platforma temelji se na široko formuliranim principima nacionalnog oslobođenja. Praktični razlozi ustaničkih područja od samoga početka usmjeruju djelatnost tih organa u pravcu organiziranja pozadine i opskrbljivanja fronta, dok se na okupiranim i poluoslobođenim prostorima organi vlasti iskazuju prije svega kao organizaciona središta svih antifašističkih i rodoljubivih snaga, koja ujedno pribavljaju i znatnu materijalnu pomoć NOP-u (odbori narodne pomoći u Dalmaciji). Predodžbu partijskog rukovodstva o odborima Fronte, koja je prije svega bila usmjerena na političku sferu, dopunila je sama praksa ustaničkih područja na kojima je odmah od početka trebalo rješavati tekuća pitanja pozadine (prehrana stanovništva i vojske, smještaj izbjeglica i dr.). Promatrani u takvim relacijama odbori Fronte i ostali pod

¹⁰ L. Geršković, Dokumenti o razvoju narodne vlasti, Beograd 1946, 7-9.

¹¹ Zbornik NOR, t. V, knj. 1, 143-153.

različitim nazivima osnivani organi borbe zapravo su novi oblici vlasti koji djeluju i kao politički organi borbe i kao efektivne ustanove vlasti.¹² Spomenute terminološke dileme otklonila je *Okružnica br. 4* CK KPH donesena na početku prosinca 1941. godine. Izvanredna važnost toga dokumenta proizlazi upravo iz njegova jasnog određenja da su NOO-i organi vlasti zasnovani na političkoj platformi koja otvara vrata svima onima što stoje na liniji borbe protiv okupatora.¹³ Praktični učinak te Okružnice vidno je zabilježen u prvoj polovici 1942. godine, i stoga je ona za naš napis ponajprije značajna po tome što govori o dozrijevanju partijskog stava prema glavnim pitanjima daljnjeg razvoja narodnih odbora. Pri tom je velik utjecaj imao spomenuti Kardeljev članak u užičkoj *Borbi* od 19. listopada 1941. Okružnica prenosi određenje najviših partijskih foruma o NOO-ima kao »privremenim organima vlasti«, koji su »birani slobodno i neposredno od samog naroda« i koji »nisu organi nijedne partije«, već »u njima trebaju biti zastupljene, preko svojih predstavnika, sve političke stranke, grupe i struje koje su na liniji borbe protiv fašističkih okupatora i njihovih domaćih plaćenika«.¹⁴

Istodobno s upućivanjem na široku društveno-političku osnovu narodnih odbora, Okružnica br. 4 upućuje partijske organizacije na njihovu rukovodeću ulogu u NOO-ima. Time se misli kako na kontrolu njihova rada tako i na njihovo organizaciono usavršavanje. Drugi značajan činilac u oblikovanju i djelovanju narodnih odbora bio je određivanje odnosa NOO-a prema NOF-u. Okružnica je taj odnos postavila kao odnos identičnosti s obzirom na cilj. NOO-i »moraju nastojati da što čvršće povežu borbeni moral masa, njihovu borbenu disciplinu i požrtvovnost«. Isto tako NOO-i »vode borbu protiv svih protivnika i neprijatelja Narodnooslobodilačke fronte i njene borbe«. Praktični učinak NOO-a na ovom planu trebalo je ponajprije da suzbije »utjecaj onoga dijela vodstva HSS-a koji je neprijateljski raspoložen prema Narodnooslobodilačkoj fronti« i koji »propovijeda pasivnost i mir i time koči svaku borbu protiv okupatora i ustaških bandi«.¹⁵ Dakle, NOO-i su bili i politički organi NOP-a.

Osim svoga političkog značenja, Okružnica br. 4 bila je i po svojoj instruktivnosti osnovni dokument za razvoj narodne vlasti u Hrvatskoj do Fočanskih propisa. U njoj su veoma detaljno nabrojene funkcije NOO-a. One su obuhvaćale sve oblike organiziranja pozadine i pomaganja fronte, osim onih funkcija kojima su upravljali štabovi partizanskih jedinica.¹⁶

¹² Usp. H. Sirotković, KPH u procesima formiranja i učvršćivanja narodne vlasti, zbornik: Četiri decenija Saveza komunista Hrvatske... 163-166.

¹³ Zbornik NOR, t. V, knj. 2, 109-115.

¹⁴ Isto, 110.

¹⁵ Isto, 113.

¹⁶ Prema izričitim navodima *Okružnice* narodni odbori funkcioniraju ponajprije kao organi koji okupljaju mase u borbu protiv okupatora i kvislinga. Oni poduzimaju sve mjere opskrbe partizana, organiziraju i održavaju sigurnost oslobođenih teritorija (borba protiv špijuna, obavještajna služba za koju su zadužene specijalne osobe i organi narodnih odbora, represija i prevencija pljačke, krađe, razbojstva), rukovode cjelokupnim privrednim sektorom (proizvodnja, promet, trgovina). U njihovu nadležnost ulazi i organizacija prosvjete, rješavanje sporova, a ovlašteni su i za rekviziciju i zapljenu imovine u korist NO fonda.

Određujući prilično široke djelatnosti odbora, rukovodstvo je zasigurno uvažavalo i razvijenu praksu odbora na ustaničkom terenu. Organiziranje obavještajne službe NOO-a putem specijalnih lica i organa ulazilo je u nadležnost vojnih organa. Na to miješanje kompetencija ukazano je i u Titovu pismu upućenom CK KPH na početku siječnja 1942. godine, u kojemu se osnovni stavovi ovoga dokumenta pozitivno ocjenjuju.¹⁷

Daljnja stavka, koja Okružnici br. 4 daje obilježje uistinu prvorazrednog dokumenta za razvoj narodne vlasti, odnosi se na NOO-e na okupiranim područjima. Okružnica je razjasnila prije svega dva pitanja: prvo, NOO-i u okupiranim krajevima integralni su dio cjelokupnog NOP-a; drugo, oni obavljaju utvrđene zadatke na planu političke i gospodarske borbe sve do oružanog ustanka za nacionalno oslobođenje. Djelatnost ilegalnih NOO-a postavljena je na široki plan kako političke propagande — »za okupljanje svih antifašističkih i rodoljubivih elemenata u NOF«, organiziranja svestrane pomoći partizanskoj borbi (hrana, odjeća, oružje, mobilizacija za partizanske odrede) — tako i ekonomskog bojkota okupatora (bojkot tržišta i prodaje živežnih namirnica okupatoru, sprečavanje rekvizicije, pljačkanja i izvoza materijalnih dobara naroda, bojkot poreskih mjera i dr.). Spomenute odredbe Okružnice usmjerile su već stečena iskustva na okupiranim prostorima, posebno u Dalmaciji, tako da je razvojni put odbora narodne pomoći i akcionih odbora i odbora Fronta tekao u pravcu stvaranja ilegalnih NOO-a.

Vodeći računa o spomenutim okolnostima, možemo zaključiti da je ovim dokumentom KPH jasno formulirala svoj politički i praktični stav u pitanju stvaranja organa vlasti u Hrvatskoj. Pitanju NOO-a prišlo se s onom političkom širinom koja će omogućiti jedinstvo svih snaga u vodeću oslobodilačku borbu. Ne bismo smjeli previdjeti ni činjenicu da taj dokument ima mnogo zajedničkog i s Fočanskim propisima, koje je na početku veljače 1942. godine donio CK KPJ, što potvrđuje da su i iskustva narodnih odbora Hrvatske omogućila centralnom rukovodstvu da donese jedinstvene odredbe za daljnji rad NOO-a na prostoru čitave jugoslavije.

Iz takvih spoznaja, a prije svega onih koje nam govore da su Okružnice CK KPH br. 3 i br. 4 utvrdile politička i organizaciona mjerila stvaranja odbora narodne vlasti, proizlazile dvije tvrdnje: Partija je osnovna inicijativna snaga i na organizaciono-političkom planu revolucije; ondje gdje postoji i radi partijska organizacija, stvaraju se i odbori narodne vlasti (legalni i ilegalni), pridobiva se potpuno povjerenje stanovništva. Nadalje, stvaranje narodnih odbora potpuno ovisi o organiziranosti lokalnih partijskih snaga. Detaljnija razrada toga pitanja ujedno je i predmet našega daljnjeg interesa.

¹⁷ U Titovu pismu kaže se za *Okružnicu br. 4*: »Pročitali smo vaše cirkularno pismo o zadacima narodnooslobodilačkih odbora. Smatramo da ste stvar dobro postavili, jedino vam možemo primijetiti izvjesnu zbrkanost u pogledu kompetencija NOO i nejasnosti u pogledu njihove funkcije. Vi ste na njih svalili sve i svašta. Vi ste u početku dobro kazali: to su organi vlasti, i to narodne vlasti, i njihove zadatke trebalo je svesti na pet-šest tačaka, a ne nabrajati kao što je na primjer: organizacija špijunaže itd.« Zbornik NOR, t. V, knj. 3, 7.

II

Kao što je naznačeno, početno razdoblje NOP-a obilježava svestrana aktivnost Partije i na vojnom i na organizaciono-političkom planu. Djelatnost pojedinih ustanova NOP-a nije strogo razgraničena, njihove se funkcije međusobno prožimaju. Vojni organi (partizanski odredi) oslobođenjem pojedinih prostora šire propagandnu djelatnost za stvaranje što šire političke i materijalne osnove NOP-a (organiziranje zborova naroda, izdavanje letaka¹⁸). Dužnost političkih komesara odreda odnosila se na politički rad u samim odredima ali i na propagiranje osnovih postavki NOB-a u stanovništvu. Na ustaničkim područjima dužnosti odreda definirane su veoma široko, pa su uz vojne i političke zadatke obuhvaćale i osnovne zadatke u vezi s funkcioniranjem pozadinskog života. Budući da se na tom planu pojavio niz složenih poslova (kao što su zbrinjavanje postradalog stanovništva, osiguranje prehrane, izgradnja zemunica, organiziranje seoskih straža i dr.), odredi, odnosno partijska organizacija, u rujnu 1941. godine inicira stvaranje seoskih odbora koji će se brinuti o tim pitanjima.¹⁹ Na pojedinim područjima planirano je stvaranje rajonskih komiteta kao koordinacionih centara koji uz mnoge druge zadatke imaju u svom djelokrugu i organiziranje narodne pomoći (prikupljanje živežnih namirnica, novca i ostalih materijalnih dobara za potrebe boraca i postradalog stanovništva), zatim organiziranje seoskih straža i niz aktivnosti usmjerenih na stvaranje masovnije političke osnove NOP-a.²⁰ Promišljena akcija Partije na oslobođenim područjima veoma brzo rezultira stvaranjem organa vlasti. Na početku listopada 1941. godine rukovodstvo OK KPH Karlovac, u čijem radu sudjeluje i delegat CK KPH Josip Kraš, donosi sasvim preciznu direktivu o obliku vlasti na ustaničkom području: »Civilna vlast u oslobođenim krajevima

¹⁸ U instrukcijama Operativnog rukovodstva OK KPH Karlovac o najvažnijim zadacima partijskih organizacija i partizanskih odreda, donesenim potkraj kolovoza 1941. godine, uz ostalo se naglašava: »Partizanski odredi nemaju samo zadatak vršenja vojničkih operacija. Oni moraju vršiti propagandu i agitaciju. Moraju se uvijek kretati uzduž naseobina. Dolaskom u sela i mjesta imaju održavati zborove, dijeliti letke [...] Politički komesari i partijske organizacije moraju iskoristavati sve mogućnosti u agitaciji i propagandi među narodom. Za svaki događaj u narodu treba izdavati letke, objasniti ga, ako nisu moguće odmah konferencije i skupštine [...]« Zbornik NOR, t. V, knj. 1, 46-47.

¹⁹ U rezoluciji konferencije delegata NOP Korduna i Banije, održane u rujnu 1941. godine, dani su osnovni vojni i politički zadaci partizanskih odreda: »U selima treba što češće održavati zborove, vršiti prikupljanje živežnih namirnica, probrinuti se za sakrivanje tih namirnica, organizirati seoske straže i obavještajnu službu. Velika zadaća stoji pred našim drugovima u radu oko zbrinjavanja onog stanovništva kojem su sela popaljena. Što prije treba pristupiti izgradnji zemunica za izbjeglo stanovništvo i prikupljanju hrane za zimu. Hranu treba prema potrebi racionalizirati. U tu svrhu treba stvarati seoske odbore, koji će se brinuti za rješavanje tih pitanja.« Zbornik NOR, t. V, knj. 1, 119-120.

²⁰ Prema smjernicama Operativnog komiteta KPH Karlovac na početku rujna 1941. godine, takva rukovodstva osnovana su za Kordun, Primorje s kotarom Ogulin i za Karlovački kotar s gradom Karlovcem. Dužnost tih rajonskih komiteta, osim stvaranja masovne baze Partije po selima, bila je i skrivanje živežnih namirnica, organiziranje narodne pomoći, masovno prikupljanje živežnih namirnica, novca, odjeće za borce i nastradalo stanovništvo i dr. Usp. Zbornik NOR, t. V, knj. 1, 58-59.

treba da izgleda ovako: Po općinama, većim selima i srezovima formiraju se NOO-i, koji vrše političku, upravnu i administrativnu vlast. Po manjim selima birati povjerenike tog odbora. Općinske uprave, sreska načelstva itd. se ukidaju. Odbori se biraju na skupštinama. Ti odbori treba da se staraju za odrede, da mobiliju masu i rješavaju komunalna pitanja. Po selima, općinama i mjestima održavaju red narodne straže, na čelu koje se nalazi u mjestu komandir straže.²¹ Te upute pisane su u vrijeme neposredno poslije savjetovanja u Stolicama, čiji su zaključci bili poznati spomenutom rukovodstvu.

Opća koncepcija Partije o stvaranju narodnih odbora kao ustanova novog sistema vlasti uobličuje se različitim putovima. Dok na oslobođenim prostorima izrastaju organi narodne vlasti, na okupiranim prostorima Hrvatske Partija postupno razvija organizacije NOP-a (odbori narodne pomoći, odbori fonda, akcioni odbori) u ilegalne organe vlasti. U ovom napisu nije moguće iscrpiti sve lokalne osobitosti, dijelom i zbog fragmentarnosti sačuvane građe za 1941. godinu, pa će one biti svedene na osnovne varijante: razvoj odbora vlasti na oslobođenim područjima Hrvatske i razvoj narodne vlasti na okupiranom teritoriju.

Pod oslobođenim prostorima prije svega mislimo na centralna područja Hrvatske: *Kordun, Liku i Baniju*, na kojima se već u kolovozu i rujnu raspada administrativni sistem tzv. NDH. Taj prostor, na kojemu živi vjerski i nacionalno raznovrsno stanovništvo, izravno je ugrožen ustaškom represijom, pa se stvaraju zbjegovi naroda u kojima se bilježe spontane pojave stvaranja rukovodećih ustanova što organiziraju život stanovništva u zbjegu. Poznati su takvi odbori na Baniji u logoru Šamarica na početku kolovoza 1941. godine.²² Partijski rukovodioci u zbjegu preuzimali su inicijativu u takvim odborima. Povratkom stanovništva na oslobođeno područje u zbjegu osnovani odbori nastavljaju obavljati funkciju vlasti. Inicijativa za stvaranje organa vlasti na područjima Like i Korduna u rukama je štabova partizanskih jedinica i partijskih rukovodstava. Štoviše, narod im pridaje autoritativniji značaj nego odborima. Važnu aktivnost na terenu razvili su politički komesari partizanskih odreda. Njihov je rad u tom trenutku zapravo potpuno usmjeren na organiziranje pozadine. Da je takvo stanje bilo samo privremeno, pokazuje i pismo Glavnog štaba NOP odreda Hrvatske od 2. prosinca 1941. godine, upućeno komandi NOP odreda Korduna i Banije, gdje izričito stoji: »Čim se završi organizacija NOO-a, treba taj rad uglavnom prepuštiti partijskoj organizaciji i samim odborima, a glavna pažnja politkoma mora biti posvećena samim partizanima.«²³

U oslobođenim kotarima Like odbori nose različite nazive: Odbor narodne pomoći, Odbor za pomoć vojsci, Odbor civilne uprave. Poznat je i slučaj organizacije odbora u sklopu samog ustaničkog rukovodstva (Gračac). Partijsko rukovodstvo Like na početku rujna 1941. u Okruž-

²¹ Upute Okružnog komiteta KPH Karlovac dane na početku listopada 1941. godine komandi NOP odreda Korduna i Banije za reorganizaciju partizanskih jedinica i rad partijskih organizacija u njima. Zbornik NOR, t. V, knj. 1, 172.

²² Đ. Zatezalo, Narodna vlast na Kordunu, Baniji i Lici 1941-1945, Karlovac 1978, 50.

²³ Zbornik NOR, t. V, knj. 2, 92. Usp. također 165 i 197.

nici br. 1 kao svoj primaran zadatak utvrđuje i »formiranje organizacije Narodne pomoći«, te rad »na formiranju u svim srezovima Odbora nacionalnog oslobodilačkog fronta, kao i fondova pri svim odborima«. ²⁴ Izvjesno je da na ovom prostoru nije dovoljno problematiziran temeljni stav Okružnice br. 3 CK KPH koji govori o mobilizaciji širokog kruga stanovništva. Zapostavljanje tog pitanja negativno se odražavalo posebno na onim prostorima na kojima je živjelo nacionalno pomiješano stanovništvo i na prostorima na kojima hrvatsko stanovništvo nije masovno sudjelovalo u borbi. U pismu GŠ NOP odreda Hrvatske, upućenom potkraj prosinca 1941. godine komesarima grupa partizanskih odreda, u određenju zadaće političkih komesara na ovom prostoru izvanredno se značenje pridaje upravo pitanju mobilizacije hrvatskog stanovništva. Ono se javlja kao primarno načelo i pri formiranju narodnih odbora, ali zbog nedovoljnog shvaćanja ove osnovne linije narodni odbori »predstavljaju kakvu vlast za srpski dio stanovništva, dok se hrvatski dio stanovništva prepušta da ostane bez ikakve vlasti i perspektiva«. ²⁵ U pismu se također naglašava da upravo ta pitanja organiziranja svakodnevnog života pružaju mogućnost »približavanja i povećivanja s tim dijelom stanovništva«. To je razlog zbog kojega svaka inicijativa partizana na oslobođenom području u vezi s organiziranjem »civilne vlasti« mora — kako ističe pismo — uključiti da »narod bude u mogućnosti da bira osobe svog povjerenja«; zatim, da se kontaktira s »političkim ljudima mjesta« koji su, razumije se, »na liniji NOB-e«, te da se na njih prenese »težište organizacije ovog oblika civilne vlasti«, što će ujedno mobilizirati širi krug stanovništva. Istina, pojedina okružna rukovodstva Partije nakon Okružnice br. 3 dublje razrađuju tu problematiku i konkretiziraju zadatke »prodiranja u hrvatska sela«. Tako se u izvještaju OK KPH za Baniju, upućenom CK KPH u prosincu 1941. godine, govori o »energičnoj likvidaciji grešaka« u vezi s formiranjem odbora. U istom se izvještaju kaže: »Prodiranju u hrvatska sela posvećujemo veliku pažnju i pri tom smo imali teških partijskih žrtava. Za sada imamo NOO-e u jednom hrvatskom selu, a u dva druga je u pripremi.« ²⁶

Ono što želimo naznačiti jest da nakon direktivnih uputa CK KPH, a tu prije svega mislimo na Okružnicu br. 3 i Okružnicu br. 4, partijsko rukovodstvo na Kordunu, u Lici i Baniji promišljenom akcijom usmjeruje strukturu i razvoj narodne vlasti, usklađujući spontane tokove i odnose (inicijativa masa) s političkim akcijama komesarskog kadra na oslobođenim područjima. Bilo je to zapravo prerastanje jednog perioda, u kojemu su izvanrednu mobilizatorsku ulogu odigrali partizanski odredi, u period osamostaljenja narodnih odbora kao organa vlasti. Partija inicira proširenje mreže organa vlasti, koji nose ujednačeni naziv NOO-i; demokratizira se izborni postupak; naposljetku, potkraj listopada i u tijeku studenoga, organiziraju se na Kordunu prvi općinski i kotarski

²⁴ Analiza rada i zaključci sastanka Okružnog komiteta KPH za Liku iz rujna 1941. Zbornik NOR, t. V, knj. 1, 77–80.

²⁵ Pismo GŠ NOP odreda Hrvatske o slabostima u radu političkih komesara, upućeno potkraj prosinca 1941. komesarima grupa odreda i odreda. Zbornik NOR, t. V, knj. 2, 262.

²⁶ Zbornik NOR, t. V, knj. 2, 241.

narodni odbori kao viši koordinacioni centri.²⁷ Treba skrenuti pažnju i na činjenicu da kirinsko-sjeničarski kotarski NOO objavljuje Pravilnik o radu, u kojemu sažeto određuje sadržaj rada po odsjecima (uprava, gospodarstvo i sudstvo).²⁸ Pravilnik je donesen oko sredine prosinca 1941. godine, a njegova tekstualna podloga potpuno je u skladu s principima objelodanjenim u kasnijim dokumentima centralnog rukovodstva Partije (Fočanski propisi). U dokumentima pojedinih okružnih partijskih rukovodstava kritički se ocjenjuje pozicija Partije u sferi »pogrešaka i slabosti«. O praktičnom i idejnom odnosu Partije prema kontrarevolucionarnim stremljenjima (rasprostranjeno sektaštvo, nedisciplina, grupaške borbe, pljačkaške tendencije, nepravilan odnos prema Hrvatima i sl.) ovisio je uspjeh NOB-a u cjelini. Upute CK KPH, dane Okružnom komitetu KPH Karlovac potkraj prosinca 1941. godine, ističu da upravo spoznaja i razmatranje tih problema imaju odlučno značenje za revoluciju.²⁹

Glavni interes partijskog rukovodstva Hrvatske vezan je uz stvaranje što masovnije baze NOB-a. U svojim analizama ono daje prednost toj osnovnoj liniji. Zbivanja na pojedinim područjima Hrvatske Partija uvijek promatra sa stajališta totaliteta. Logika takva radikalnog mišljenja nametala je partijskim organizacijama, kao prvi, zadatak da »svojim pravilnim radom prožmu sve odrede i civilno stanovništvo duhom NOB-e«. Što se tiče narodnih odbora, CK KPH smatra da treba prvenstveno raditi na njihovu usavršavanju i proširenju. Upravo s tog gledišta izražava se i uvjerenje o preuranjenosti formiranja izvršnog odbora NOF za Kordun i Baniju, koji je, prema planu OK KPH Karlovac, imao biti osnovan u prosincu 1941.³⁰ Imajući uvid u stanje na terenu CK KPH inzistira na jačanju društveno-političke osnove organa vlasti koji već postoje, čime je ujedno izrazio i općenito nepovjerenje prema stavu da organizaciono reguliranje ujedno rješava i probleme. Na prostoru Korduna, Like i Banije potkraj 1941. godine djeluje ukupno 521

²⁷ Prema podacima koje donosi Đ. Zatezalo, nav. dj. 82, na Kordunu, Lici i Baniji potkraj 1941. godine djeluje 8 kotarskih NOO-a (4 na Kordunu, 3 u Lici i 1 na Baniji) i 3 inicijativna kotarska NOO-a, 23 općinska NOO-a (14 na Kordunu, 6 na Baniji i 3 u Lici) te 487 seoskih NOO-a (219 na Kordunu, 145 na Baniji i 123 u Lici).

²⁸ Ovaj Pravilnik izrađen je prema načelima Okružnice br. 3 CK KPH. To se vidi i iz same definicije odbora NOF-a da oni »predstavljaju vlast koja vodi nacionalno-oslobodilačku borbu i traje dok ta borba ne bude završena«. Međutim, u njemu su neka pitanja (uprave i sudstva) razrađena do administrativnih detalja, što za tadašnje prilike predstavlja nepotrebno birokratiziranje. Usp. Zbornik NOR, t. V, knj. 2, 152–156.

²⁹ S tim u vezi u pismu se kaže: »Pravilan je vaš plan borbe protiv spomenutih slabosti i skretanja s partijske linije. Taj plan treba brzo i odlučno ostvarivati. Ali, napominjemo da borbu protiv opasnog sektaškog skretanja treba kombinirati sa širokom kampanjom objašnjavanja partijske linije, i na konkretnim primjerima ukazivati na svu štetnost sektaštva. Treba već jednom izbiti iz glave naših drugova da se linija i taktika NOB-e može određivati s uske kordunaške linije. U širokoj NOB-i, koja ima svjetski karakter, komunisti se ne mogu ravnati prema raspoloženju jednog kraja.« Zbornik NOR, t. V, knj. 2, 321.

³⁰ U navedenim uputama CK KPH izražava se ovaj stav: »Izgrađujte odbore po selima, općinama i kotarima, postavite ih na noge i uputite u njihov rad. A kasnije, kad stvar sazrije, moći će se pristupiti formiranju izvršnog odbora (NOF-a za Kordun i Baniju, *nap. aut.*). Zbornik NOR, t. V, knj. 2, 322.

NOO, što jasno govori da je odista organizaciono uobličen sistem vlasti narodnih odbora i da je u razdoblju koje slijedi trebalo prije svega učvrstiti njen organizacijski i politički temelj.³¹

Partijsko rukovodstvo Okruga Karlovac prenosi svoja iskustva na susjedna područja *Gorskog kotara* i *Hrvatskog primorja*. Iskusni aktivisti obilaze to područje, prenose direktive i izvještavaju centralno partijsko rukovodstvo Hrvatske o prilikama na terenu. Na ustaničkom području Gorskog kotara i Hrvatskog primorja boravi nekoliko iskusnih španjolskih boraca, kako bi narodni otpor talijanskom okupatoru i ustaškoj vlasti organizirali u širi partizanski rat.³² Paralelno sa snažnijom partizanskom djelatnošću u pozadini niču odbori narodne pomoći koji opskrbljuju partizanske logore.³³ Povlačenjem talijanskog garnizona iz Drežnice na početku listopada 1941. godine, pred sve intenzivnijim akcijama partizana, stvoren je veći kompleks oslobođenog prostora. U oslobođenoj Drežnici partijski aktivisti, koristeći se iskustvima što su ih već stekli organi vlasti u susjednoj Lici i Kordunu, iniciraju osnivanje »mjesnog vijeća«. Riječ je o općinskom narodnom odboru, formiranom 10. listopada na javnom zboru, koji su sačinjavali predstavnici pojedinih okolnih sela. U desetak dana svoga legalnog djelovanja taj se narodni odbor uključuje u izvršavanje različitih i političkih i vojnih zadataka.³⁴ Nakon operacija čišćenja, koje je proveo talijanski okupator, nastupila je kratkotrajna dezorganizacija odbora u Drežnici. U studenome, međutim, ponovo je formiran privremeni odbor NOF-a.³⁵

³¹ Budući da ovaj rad ne dopijeva do pitanja o osnovnim djelatnostima narodnih odbora na Kordunu, Lici i Baniji, čitaoca upućujemo na iscrpniji prikaz o tome u knjizi Đ. Zatezala, nav. dj.

³² Među prvima u ove krajeve stiže Ivan Hariš, koji svoja diverzantska iskustva iz španjolskoga građanskog rata prenosi po partizanskim logorima u okolini Drežnice. Nedugo zatim na tom su se području našli i Ivo Vejvoda, Kosta Nađ i Veljko Kovačević. Partijske organizacije i partizanske logore redovno obilazi i Ivo Marinković, sekretar OK KPH Karlovac. Usp. Zbornik NOR, t. V, knj. 1, 140–143.

³³ Opširnije o tome usp. I Kovačić, Gorski kotar u ustanku 1941, zbornik: Gorski kotar u radničkom pokretu i NOB, Rijeka 1974, 175–279.

³⁴ Prema istraživanjima J. Tomić, u vrijeme formiranja ovog odbora, odbornici nisu bili upoznati s Okružnicom CK KPH br. 3, već su radili na temelju iskustava iz Like i Korduna. Taj odbor organizira zajedno s partizanima i stanovništvom prekopavanje putova kako bi se onemogućio prodor talijanske vojske i ustaša, saziva zbrove naroda na kojima se propagiraju ciljevi NOB-a i provodi mobilizacija za odrede, skuplja hranu i odjeću za partizane, pomaže pokretanje prve partizanske tehnike (*Drežnički borac*). Prema sjećanju nekih odbornika rješavano je i nekoliko pravnih sporova. Usp. J. Tomić, Razvitak narodne vlasti u Drežnici 1941–1945. godine, Dokumentacija Instituta za historiju radničkog pokreta Hrvatske (dalje: IHRPH), Bel/III-155. Usp. također M. Sobolevski, Drežnica 1941, Ogulin 1970.

³⁵ U Izvještaju br. 1. političkog komesara Primorsko-goranskog NOP odreda (Ive Vejvode), upućenom potkraj prosinca 1941. godine Glavnom štabu NOP odreda Hrvatske, govori se i o odboru NOF-a Drežnice: »U oslobođenom teritoriju održava vlast narodnooslobodilački odbor, koji nije bio biran na najdemokratskiji način radi naročite situacije u ovom relativno malo oslobođenom teritoriju nego je bio biran od predstavnika sela. Odbor organizuje narodne straže, vrši funkciju narodnog suda, organizuje tajnu obavještajnu službu, doprema pomoću partizana potrebne živežne namirnice (so) za stanovništvo, pomaže partizane. Bude li moguće, početi će se i sa kulturnim radom otvaranjem škola i večernjih kurseva.« Zbornik NOR, t. V, knj. 2, 229.

Potkraj 1941. partijsko rukovodstvo Gorskog kotara i Hrvatskog primorja upoznato je s više direktiva i uputa OK KPH Karlovac o pitanjima narodne vlasti. I na tom ustaničkom području jednako je izražen vojnički i politički utjecaj komesara partizanskih odreda na život pozadine. Štoviše, dokumenti govore o komesarima odreda kao najodgovornijem faktoru za rad NOO-a.³⁶ Toj okolnosti pogodovale su, uz izgrađenost komesarskog kadra, i čvršće veze vojnih jedinica s centralnim rukovodstvom Partije, pa prema tome i mogućnost sigurnijeg prenošenja direktiva.

Ostaje da zaključimo kako je teško govoriti o samostalnijem radu NOO-a u onim krajevima gdje nema stabilnijih oslobođenih prostora, ali ipak u gotovo svakom selu i mjestu djeluju odbori narodne pomoći, čiji su aktivisti u pogodnim okolnostima jednostavno kooptirani u NOO-e (Kastav). Intenzivnije formiranje NOO-a u Gorskom kotaru i Hrvatskom primorju možemo pratiti na početku 1942. godine.

Pokrajinska konferencija KPH za *Dalmaciju*, održana u kolovozu 1941. u Splitu, bila je poticaj komunistima Dalmacije da učvrste i prošire svoj rad u nizu mjesta, posebno da se čvršće povežu sa selom. Pokrajinski komitet radi na organiziranju veza kako bi se omogućilo prebacivanje kadrova i materijala na teren. Veoma su dobro funkcionirale veze s CK KPH putem željezničke organizacije.³⁷ Pojedini članovi PK upućivani su u različite dijelove Dalmacije kako bi poduzeli pripreme za organiziranje oružane borbe.³⁸ Međutim, rukovodeće kadrovske snage nisu bile proporcionalne veličini terenâ koje je trebalo pokriti, pa neka područja ostaju bez pomoći Partije. Odsutnost organizacionog partijskog činioca očita je u porazu masovnog ustanka u Kninskoj krajini. U okolici gradova (Solinski bazen, Kaštela, okolica Šibenika) grupe komunista i skojevaca poduzimaju više diverzantskih akcija.

U lipnju 1941, prema uputama CK KPH, proširuje se organizacija Narodne pomoći. Odbori narodne pomoći zapravo nastavljaju rad organizacije Crvene pomoći putem koje je Partija prije rata organizirala skupljanje pomoći španjolskim dobrovoljcima i političkim zatvorenicima.³⁹

³⁶ Potkraj prosinca 1941. godine politički komesar Primorsko-goranskog NOP odreda, u izvještaju GŠ-u Hrvatske o političkom radu u vojsci i na terenu, u vezi s NOO-ima piše: »U pitanju organizacije i rada NOO-a, u oslobođenom teritoriju naročito ne bi se moglo reći da su komesari shvaćali NOO kao pomoć rada komesara u narodu, nego upravo obratno: gurali, pomagali i upućivali NOO na rad među narodom. Tako do sada još nije bilo sjednice NOO na kojoj nije prisustvovao netko od komesara, pripremio materijal za sjednice, vodio prve sjednice i na taj način konkretno pokazivao i pomagao na organizaciji i učvršćenju te privremene vlasti. Partizani ukazuju pomoć NOO u vršenju izvršne vlasti, jer NOO do danas nije uspio organizirati svoju civilnu vlast. U vršenju dužnosti NOO ipak još veliki dio posla otpada na komesare dok NOO ne postane zaista onaj vodeći organ na mobilizaciji pozadine u korist narodnooslobodilačke borbe.« Zbornik NOR, t. V, knj. 2, 325.

³⁷ A. Božanić, Neki momenti iz rada Pokrajinskog komiteta KPH za Dalmaciju 1940–1941. godine. Zbornik Instituta za historiju radničkog pokreta Dalmacije (dalje: Zbornik IHRPD), 4, 1978, 53–59.

³⁸ D. Gizdić, Dalmacija 1941, Zagreb 1957, 133. U Dalmaciji u travnju 1941. godine boravi M. Orešković, član CK KPH, radi priprema za oružanu borbu.

³⁹ R. Dumanić, Narodna pomoć i narodnooslobodilački fond u narodnooslobodilačkom pokretu Splita, Zbornik IHRPD: Split u NOB i socijalističkoj revoluciji 1941–1945, 5, 1981, 945–963.

Odmah od početka inzistira se da organizacija NP počiva na što široj rodoljubnoj i antifašističkoj osnovi, te da u njen rad budu uključeni istaknuti vanpartijski borci protiv fašizma. Cjelokupnoj djelatnosti NP u ratnim uvjetima dano je izravno političko značenje.

Drugo zemaljsko savjetovanje NP, održano u Beogradu u lipnju 1941, redefiniralo je ulogu NP videći u toj organizaciji prije svega mogućnost širenja utjecaja KP na široke slojeve stanovništva. Agitaciono-propagandni rad u tim odborima trebalo je da izravno pripremi masu za »oslobođenje od imperijalističkog i kapitalističkog jarma«. ⁴⁰ Tim temeljnim načelom rukovodi se i partijsko rukovodstvo Dalmacije nastojeći istodobno posredstvom odbora uključiti u NOP i pristalice razbijenih političkih stranaka. U listopadu 1941. reorganiziran je rad NP u Dalmaciji tako da ona više nije tijesno povezana s partijskom organizacijom, već ima samostalnu organizaciju odbora po ulicama, kvartovima, selima i mjestima, ali i u njima Partija zadržava primat. U izvještaju sekretara CK KPH R. Končara o prilikama u Dalmaciji potkraj listopada 1941. konstatira se postojanje velikog broja »simpatizera Partije, kao i kandidata, koji će se primiti u te nove odbore«. U istom izvještaju govori se o preduvjetima da se i među građanstvom započne s akcijom prikupljanja pomoći. ⁴¹ Naime, iz tih činjenica slijedi nekoliko napomena: jezgru odbora NP, a isto tako i akcionih odbora i napokon ilegalnih NOO, činili su uz članove Partije simpatizeri Partije, odnosno radničko stanovništvo gradova i gradski srednji slojevi među kojima je i veći broj intelektualaca, što samo po sebi govori o uspješnom povezivanju Partije s tim slojevima stanovništva.

Mjesni i seoski odbori NP, osim prikupljanja materijalnih dobara, na nekim područjima djeluju u tijeku 1941. godine kao osnovni organizaciono-politički punktovi NOP-a ⁴² (Zadarsko područje).

Na početku 1942. godine odbori NP postaju sastavni dio ilegalnih NOO-a. Naime, odlukom CK KPH spajaju se odbori NP i odbori Narodnooslobodilačkog fonda u organizaciju NO fonda u sastavu NOO-a. ⁴³ U kolovozu 1941. u priobalnom pojasu Dalmacije osnivaju se prvi akcioni odbori NOP-a. Partija inicira stvaranje tih odbora, određuje im zadatke i pridobiva za suradnju nekoliko pristaša građanskih stranaka. ⁴⁴ U isto

⁴⁰ Izvještaj A. Berusa sa Drugog zemaljskog savjetovanja Centralnog odbora NP, Arhiv IHRPH, RO-D.S.-1/19.

⁴¹ Izvještaj sekretara CK KPH upućen potkraj listopada CK-u KPH o stanju partijskih organizacija i partizanskih jedinica u Dalmaciji, Zbornik NOR, t. V, knj. 1, 221.

⁴² Na području sjeverne Dalmacije odbori Narodne pomoći, osim što prikupljaju materijalna sredstva za NOP, djeluju i kao politički propagatori NOB-a: održavaju sastanke po selima, umnožavaju štampu, prikupljaju oružje, neki su od njih i punktovi za odlazak prvih partizanskih grupa. Usp. P. Ljuba i P. Škarica, Razvoj narodne vlasti u sjevernoj Dalmaciji 1941-1945, Zbornik IHRPD, 4, 1978, 157-183.

⁴³ Odbori NOF-a formiraju se u Dalmaciji u proljeće 1942. Njihova se djelatnost prepletala s radom odbora Narodne pomoći, premda je glavni zadatak odbora NOF-a bio usmjeren na opskrbu NOP odreda, dok su se odbori Narodne pomoći imali brinuti o obiteljima partizana i ugroženom stanovništvu. Usp. D. Živković, Postanak narodne vlasti na okupiranom teritoriju Dalmacije u prvoj godini NOR-a (1941-1942), Zbornik IHRPD, 2, 1972, 189-202.

⁴⁴ »Razlog da su se stvarali akcioni odbori, a ne neposredno narodnooslobodilački odbori jest u direktivi CK da se stvaranju narodnooslobodilačkih odbora kao odbora

vrijeme i u Splitu se osniva Akcioni odbor NOF-a među brodogradilišnim radnicima, a do kraja 1941. godine još nekoliko akcionih odbora po strukama (trgovaca, činovnika, obrtnika, težaka, intelektualaca i dr.). Neki od tih odbora dijele se na pododbore po profesijama i strukama ili gradskim ulicama i rajonima. Akcioni odbori razvijaju različite oblike političke i ekonomske djelatnosti: mobiliziraju stanovništvo za diverzantske akcije i sabotaze, sabiru oružje, hranu, odjeću i tehniku za partizanske jedinice, prikupljaju financijska sredstva za pomoć ilegalcima, zatvorenicima i njihovim obiteljima, vode propagandu protiv talijanizacije, i dr. Takvi oblici vlasti nastaju dakle najprije u gradovima i postaju uzor za čitav teritorij Dalmacije. Ovdje se prije svega misli na Split kao centar partijskog rukovodstva Dalmacije 1941. godine. Iz gradova uglavnom proistječu sve akcije i koordinira se rad u kopnenom dijelu Dalmacije, što je potpuno u skladu sa snagom partijskog kadra u njima. Za razliku od odbora na kontinentalnom dijelu Hrvatske, čije je formiranje i djelovanje usko vezano uz partizanske odrede, prvi organi vlasti u Dalmaciji stvarani su prema oblicima nastalim u gradovima.⁴⁵ Pri tom je važno istaknuti stav koji ukazuje na potpunu zaokupljenost partijskog rukovodstva Dalmacije mišlju da putem ustanova NOP-a (akcionih odbora, odbora NP, odbora NOF-a, ilegalnih NOO-a), akcijom odozdo, okupi i organizira najšire slojeve stanovništva u NOF. Istodobno Partija ulaže mnogo napora da za zajedničku oslobodilačku frontu pridobije i pripadnike HSS-a, samostalne demokrate i druge političke grupacije. Dok joj prvo nastojanje uspijeva potpuno, drugo se ostvarilo samo djelomično.⁴⁶ Ovdje je stoga dovoljno zaključiti da je Partija putem odbora NP, akcionih odbora i ilegalnih NOO-a okupila radničko stanovništvo gradova i srednje slojeve, bitno utječući na njihovo opredjeljenje za NOP. Prve oblike vlasti ponajprije obilježava masovnost i politička širina, što očito pokazuje da je riječ o načelu učvršćivanja društveno-političke osnove NOP-a kao primarnom.

Dok je aktivnost Partije na ličko-kordunaškom prostoru u Dalmaciji, Gorskom kotaru i Hrvatskom primorju podjednako intenzivna, što se

Narodnooslobodilačkog Fronta priđe kad se sklope sporazumi s drugim političkim strankama ili grupacijama. Do toga vremena je trebalo stvarati odozdo samo akcione odbore. Iako su činjeni veliki napori za stvaranje zajedničke oslobodilačke fronte i sa HSS, samostalnim demokratima, oficirima i drugim grupacijama, to nikad nije uspjelo.« *L. Geršković*, *Skica prospekta za proučavanje NOB-a u Dalmaciji u 1941. godini*, Zbornik IHRPD, 2, 1972, 35.

⁴⁵ Nav. dj., 36.

⁴⁶ U kolovozu 1941. godine PK izradio je platformu NOB, zapravo uputu svim partijskim organizacijama i rukovodiocima. Partija ukazuje na potrebu da se sve demokratske snage koje prihvaćaju program NOP-a angažiraju na pokretanju partizanske borbe i svih ostalih oblika političke i gospodarske borbe stanovništva. S tim u vezi planira se osnivanje odbora JNOF-a u Splitu i mjesnih odbora na cijelom području Dalmacije. U izvještaju PK KPH za Dalmaciju, upućenom potkraj prosinca 1941. godine CK-u KPH, konstatira se neuspjeh nastojanja da se Partija poveže s predstavnicima građanskih partija i grupacija. Dok su samostalni demokrati »pripravni stupiti u NOO«, sa »HSS stvar još uvijek stoji na mrtvoj tački«. Zbornik NOR, t. V, knj. 2, 222–223. Međutim, ostaje činjenica da je, unatoč neuspjehu stranačkih dogovaranja, jedan broj članova i funkcionara HSS-a i drugih grupacija individualno ulazio u akcione odbore i u NOO-e.

vidljivo odrazilo i na opredjeljenje stanovništva za osnovne ciljeve NOP-a, u ostalim se krajevima Hrvatske temelji NOP-a izgrađuju postupno.

Ustanak u *Slavoniji* razvija se pod rukovodstvom pojedinih okružnih i kotarskih komiteta. Jedinствeno partijsko rukovodstvo osnovano je tek u proljeće 1942. Rukovodstva Partije u središnjem i istočnom dijelu Slavonije izložena su, već pri prvim koracima pokretanja oružane borbe, ustaškoj represiji. U zapadnom dijelu Slavonije ustanak se razvija dinamičnijim tempom uz ostalo zahvaljujući i jačem partijskom kadru. Partizanski se borci okupljaju na Papuku, Pšunju i Krndiji u isto vrijeme dok se mobilizira stanovništvo po obližnjim selima. Iz tih se sela i opskrbljuju partizanske jedinice.⁴⁷ U gradovima Osijeku i Slavonskom Brodu organizirana je mreža odbora NP putem kojih se pomažu obitelji poginulih i uhapšenih članova Partije, prebacuju se na teren borci i materijal i provodi se politička propaganda među stanovništvom i dr. U organizaciju NP okupljen je velik broj radnika tvornice »Bata« u Borovu i više osječkih tvornica.⁴⁸

Oslobođeni teritorij stvara se u Slavoniji tek potkraj 1941, tako da prvi narodni odbori, koji se osnivaju pod nazivom odbori NOF ili odbori za pomoć NOP-u, obavljaju svoje funkcije ilegalno. Na prostoru djelovanja psunjske partizanske jedinice osnovano je nekoliko legalnih odbora (kotar Pakrac).

Partijski aktivisti uz pomoć delegata CK KPH P. Gregorića i D. Čalića organizaciono povezuju rad svih partijskih grupa, suradnika i simpatizera. Obilazeći sela aktivisti Partije iniciraju osnivanje ilegalnih narodnih odbora. Već formiranim odborima daju se upute u vezi s Okružnicama br. 3 i 4 CK KPH.⁴⁹ Jednako je važan i politički rad partizanskih jedinica. Izvještaj Štaba Slavanskog NOP bataljona, upućen na početku 1942. Glavnom štabu NOP odreda Hrvatske, govori o radu na izgradnji narodnih odbora: »Što se tiče rada na terenu po selima, mi radimo što najviše možemo. Uspostavljamo NOO, održavamo mitinge i radimo s narodom po uputama naše Partije i Okružnice.«⁵⁰ Naime, i ovaj dokument govori da je nemoguće izdvojeno promatrati zadatke vojnih i političkih organa revolucije; u danom trenutku naglasak je stavljen na jedinstvo u provođenju linije Partije. Ne ulazeći u okolnosti koje su utjecale na to da se NOP u Slavoniji razvija postupno, možemo zaključiti da se 1941. godine na tom prostoru prije svega postavlja pitanje organizacionog ujedinjenja cijelog područja Slavonije i razvoja planske partizanske akcije, kako bi se stvorio veći oslobođeni teritorij. Glavno akciono područje slavanskih partizana obuhvaćalo je 1941. godine pakrački, garešnički i požeški kotar. U većem broju sela na tom prostoru osnovani su narodni odbori.⁵¹ U vezi s tim treba naglasiti i to da je njihovo osnivanje u hrvatskim selima iziski-

⁴⁷ S. Hrečkovski, Razvoj i aktivnost narodnooslobodilačkih odbora u Slavoniji 1941–1942. Zbornik Historijskog instituta Slavonije i Baranje, 14, 1977, 263.

⁴⁸ Nav. dj., 257.

⁴⁹ Građa za historiju NOP-a Slavonije, Slavonski Brod 1962, knj. 1, 431.

⁵⁰ Građa za historiju NOP-a Slavonije, Slavonski Brod 1962, knj. 2, 53.

⁵¹ Usp. Z. Krnić, O pojavi i razvoju NOO-a u Slavoniji do Prvog zasjedanja AVNOJ-a, Zbornik Historijskog instituta Slavonije, 2, 1964, 21–62.

valo maksimalne napore Partije. Stanovništvu je bilo potrebno pravodobno objasniti ciljeve NOP-a koji je ustaška propaganda prikazivala kao četnički pokret. Osim toga, trebalo je suzbiti utjecaj lokalnih funkcionara HSS-a koji je umnogome kočio mobilizaciju hrvatskog seljaka. Stanovništvo takvih sela od početka je iskazivalo spremnost da materijalno pomaže partizane, dok su čvršći organizacioni punktovi NOP-a i narodni odbori u njima stvarani u većem broju na početku jeseni 1942. godine. Politička priprema stanovništva za pokretanje NOB-a najizraavnije je utjecala na organiziranje narodnih odbora i na području sjeverozapadne Hrvatske.⁵² Politička platforma Partije na tom prostoru imala se realizirati širokom antifašističkom propagandom i razobličavanjem kvislinške tvorevine NDH, kao i suzbijanjem utjecaja »politike čekanja«, osobito među seljačkim stanovništvom. Organizacija KPH razvija dinamičnu djelatnost da učvrsti i obnovi pojedine okružne partijske jedinice. Ojačana partijska mreža pojedinih kotara (Čazma, Bjelovar) organizira prikupljanje oružja, municije, sanitetskog materijala, a pristupa se i formiranju prvih oružanih grupa.⁵³ Aktivnost tih grupa, koje su uglavnom sačinjavali komunisti i članovi SKOJ-a, prelazila je okvire oružanih akcija i očitovala se u izravnoj političkoj propagandi na terenu. Prolazeći kroz naselja članovi Partije populariziraju NOB. Njihov politički utjecaj na stanovništvo vidljiv je i u formiranju prvih akcionih odbora.⁵⁴ Ti prvi oblici organiziranog okupljanja simpatizera Partije nose nekoliko naziva: odbori za pripremanje i organiziranje ustanka, odbori za gospodarsku zaštitu sela, odbori NP. U bjelovarskom okrugu osnivaju se odbori NP.⁵⁵ Naselja u kojima Partija ima svoja jača uporišta od početka materijalno pomažu partizanske grupe. Broj takvih sela 1941. godine nije velik, što samo po sebi govori o doista složenim okolnostima u kojima se na ovom prostoru nalazila Partija. Težište aktivnosti usmjereno je na pridobivanje pristasa HSS-a, odnosno najšireg seoskog stanovništva. Do kraja 1941. godine na tom je planu Partiji uspjelo u više sela bilogorskog

⁵² Ova oblast obuhvaća središnji prostor Hrvatske koji gravitira Zagrebu: Hrvatsko zagorje, Međimurje, Podravinu, kalničko, bilogorsko i moslavačko područje. O razvoju narodne vlasti na tom području 1941. godine usp. radove: J. Runjak, Razvitak narodne vlasti u okrugu Varaždin 1941–1945. *Godišnjak gradskog muzeja Varaždin*, 2–3, 1962–1963, 79–119; Đ. Hrženjak, Stvaranje i razvoj nove revolucionarne vlasti u sjeverozapadnoj Hrvatskoj u uvjetima NOB-e, zbornik: Sjeverozapadna Hrvatska u NOB-i i socijalističkoj revoluciji (dalje Sjeverozapadna Hrvatska), Varaždin 1976, 625–646; P. Nasakanda, Razvoj i karakter narodne vlasti na području sjeverozapadne Hrvatske do Prvog zasjedanja AVNOJ-a, zbornik, Sjeverozapadna Hrvatska, 647–677; Đ. Korać, Prilog proučavanju narodne vlasti na području Zagrebačke oblasti u toku rata, zbornik: Sjeverozapadna Hrvatska, 670–677; P. Nasakanda, Prilog istraživanju strukture i karaktera narodne vlasti na području sjeverozapadne Hrvatske u toku narodnooslobodilačkog rata, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 19, 1979, br. 3–4, 337–351.

⁵³ P. Gregorić, NOB u istočnom dijelu sjeverozapadne Hrvatske, zbornik: Sjeverozapadna Hrvatska, 284.

⁵⁴ Nav. dj., 289.

⁵⁵ U Okružnici br. 1 OK KPH Bjelovar na početku studenoga 1941. godine dane su smjernice partijskom članstvu o osnivanju odbora NP u svim naseljenim mjestima. Pri tom se naglašava: »Narodna pomoć mora biti tako organizirana da sav rad na prikupljanju novčanih i drugih priloga i uopće sve poslove vrše nepartijci, a Partija da vrši samo nadzor nad radom Odbora narodne pomoći preko pojedinih članova Partije, koji se nalaze u odborima narodne pomoći.« Arhiv IHRPH, KP-100/4777.

područja, Moslavine i Hrvatskog zagorja oformiti odbore NOF-a. Ti se odbori definiraju kao organizacije najširih slojeva za borbu protiv ustaške i okupatorske vlasti.⁵⁶ Razumije se da u njima Partija zadržava rukovodeću ulogu. Antifašističke snage okupljale su se i putem tzv. odbora za ekonomsku zaštitu sela. Ti su odbori služili za neposredan politički rad u redovima HSS-a.⁵⁷

Zagreb kao sjedište ustaškog aparata vlasti istodobno je i poprište široke antifašističke borbe. Napredna kretanja, živa još prije rata, nastavljaju se u najrazvijenijem radničkom središtu Hrvatske i za čitavo vrijeme njegova trajanja.

Zagrebačka partijska organizacija, mahom radničkog socijalnog sastava,⁵⁸ istodobno radi na nekoliko planova: organizira udarne grupe za izvođenje sabotaza, od lipnja radi na osnivanju prvih partizanskih odreda i grupa, a u samom gradu Partija širi svoj politički utjecaj na široki krug stanovništva putem odbora NP. Organizacija NP posredstvom svojih instancija (mjesni odbor NP za Zagreb, kotarski odbori i pododbori za pojedina gradska područja), koje su u direktnoj vezi s partijskim sektorom, neprestano širi krug simpatizera i aktivista NOP-a u gradu. Pokrajinski odbor NP i mjesni odbor NP Zagreba organiziraju prihvat španjolskih dobrovoljaca, zatim pomoć logorašima, zatvorenicima i njihovim obiteljima. Potkraj 1941. u sklopu Pokrajinskog odbora NP osniva se poseban odbor koji se brine za prikupljanje i otpremu različitog materijala za partizanske jedinice.⁵⁹

Za našu problematiku važno je istaknuti da su odbori NP na okupiranim područjima i odbori narodne vlasti na oslobođenim dvije pojavnosti s potpuno identičnom sferom interesa i političkom orijentacijom. Odbori NP, akcioni odbori, odbori NOF-a u danom se času konstituiraju kao organi vlasti i tako postaju dio jedinstvenog političkog sistema Hrvatske. Posebni su uvjeti pokretanja i razvijanja NOB-a bili na tlu *Istre*. Treba ponajprije uzeti u obzir činjenicu da do 1941. na ovom području Partija nema svojih organizacija. Dugotrajna politička odvojenost Istre od Hrvatske, otežane veze zbog budno čuvanih granica za vrijeme talijanske oku-

⁵⁶ Okružnica br. 2 OK KPH Bjelovar upućena organizacijama na terenu (studeni-prosinac 1941), analogno poznatim Okružnicama CK KPH br. 3 i 4, razrađuje osnovna načela o odborima NOF-a. U njoj se ističe: »Treba imati na umu da ovi odbori nisu nikakva partijska tijela nego organizacione forme koje imaju zadaću da sprovedu politiku NOF-a tj. politiku borbe svih antifašističkih elemenata u zemlji pod vodstvom Komunističke Partije.« Arhiv IHRPH, KP-96/4381.

⁵⁷ Seljačko stanovništvo na bjelovarskom području pozvano je letkom da osniva odbore za gospodarsku obranu sela. Osnovna zadaća tih odbora bila je organiziranje otpora gospodarskim mjerama ustaške vlasti. Prema planovima Partije ti odbori su imali prerasti u odbore NOF-a. Usp. Arhiv IHRPH, KP-96/4381.

⁵⁸ Prema istraživanjima N. Lengel-Krizman od osnivanja tzv. NDH pa do kasne jeseni 1941. godine zagrebačka partijska organizacija ukupno broji 6 rajonskih komiteta s 53 partijske ćelije; od toga 35 u tvornicama, radionicama, ustanovama i među pojedinih strukturama i 16 tzv. uličnih ćelija, s oko 480 organiziranih članova koji su po svom socijalnom sastavu bili 75% radnici, a 25% ostale društvene kategorije. Usp. N. Lengel-Krizman, Prilog proučavanju djelovanja zagrebačke partijske organizacije 1941-1945, ČSP, 2-3/1971, 58.

⁵⁹ O tome više N. Lengel-Krizman, Organizacija i rad Pokrajinskog i Mjesnog odbora Narodne pomoći u Zagrebu 1941-1942, ČSP, 1-2/1969, 93-112.

pacije, izgrađen sustav okupacione vlasti u dvadesetogodišnjem razdoblju — sve se to negativno odražavalo na mogućnosti jačeg uključivanja Istre u NOB 1941. godine. Međutim očuvana nacionalna svijest hrvatskog stanovništva bila je temeljna pretpostavka cjelokupnog rada KPJ. Centralno rukovodstvo KPH rješava problem oslobođenja Istre u sklopu rješenja nacionalnog pitanja hrvatskog naroda. Okružnica CK KPH br. 3 u vezi s tim jasno formulira praktično politički pristup komunistima Hrvatske: »Svi komiteti, organizacije i drugovi u krajevima koji su pripojeni fašističkoj Italiji ili okupiranim od talijanskih fašista treba da dobro shvate da linija Partije prema talijanskom fašizmu izražava duboku mržnju naroda protiv okupatora i težnju naroda da se oni protjeraju iz naše zemlje, a otcijepljeni dijelovi naše zemlje, zajedno sa Istrom, vrate u sastav Hrvatske.«⁶⁰

U proljeće 1941. nekoliko partijskih aktivista Istrana vraća se i osniva prve partijske organizacije na tom terenu. Akciju Partije na formiranje prvih organizacija NOP-a podržava oskudna radnička jezgra. Aktivni su radnici ugljenokopa Raša i grada Pule i istaknuti rodoljubi (narodnjaci) u općinskim i seoskim naseljima.⁶¹ KPH šalje 1942. godine na to područje nekoliko svojih članova. Pitanje jedinstvenog rukovodstva za Istru riješeno je tek 1943. godine. Partijski radnici pokušavaju uspostaviti veze sa članovima KP Italije od kojih se jedan dio uključio u NOP, posebno komunisti Pule i Labina.

Jača uporišta NOP-a 1941. stvaraju se na području Kastavštine i Rijeke, a od ljeta 1942. i u selima istarske unutrašnjosti. Narodni odbori, čije se osnivanje 1941. spominje u memoarskoj gradnji,⁶² zapravo su politički aktivni koji šire osnovne ideje NOP-a. Tek 1943. godine istarski odbori dosežu stupanj razvoja koji ih izjednačuje s odborima u ostalom dijelu Hrvatske.

Razmatranje o narodnoj vlasti uvodi nas u srž pitanja o povijesnoj poziciji NOB. Riječ je o stvaranju jednoga novog političkog i pravnog sistema, što napokom daje toj borbi oznake socijalističke revolucije. KPJ pronalazi u narodnim odborima trajnu koncepciju nove vlasti, a što se oni 1941. godine nazivaju privremenim organima, pitanje je taktike koju nameće trenutačni odnos snaga. U izgradnju novog sistema vlasti uključuju se široki slojevi stanovništva, jer u njemu vide mogućnost ostvarenja svojih socijalnih i nacionalnih očekivanja. »Da nije bila sprovedena organizacija nove državne vlasti, da narodne mase nisu u novoj vlasti videle oslobođenje od starog eksploatarškog režima i njegovog policijskog terora« — prema riječima M. Pijade — »NOB ne bi se uopšte mogla razviti tako široko, niti bi tako svestrano bila prihvaćena od naroda; ona bi bila

⁶⁰ Zbornik NOR, t. V, knj. 1, 9.

⁶¹ J. Matas, O NOB-u Istre 1941–1943, *Pazinski memorijal*, 8, 1978, 115–121.

⁶² Prema odluci CK KPH iz 1941. godine partijske organizacije upućuju u Istru svoje članove porijeklom iz tih krajeva. Tako je iz Šibenika došao A. Drndić koji zajedno s bratom Ljubom razvija dinamičnu aktivnost oko Karojbe, u Pazinštini, Motovunštini i Poreštini. U to vrijeme osnivaju se i prvi narodni odbori. Usp. D. Ribarić, *Borbena put 47. istarske divizije*, Zagreb 1967, 26.

borba bez političke i društvene orijentacije, bez perspektive, bez povezivanja aktualne borbe s ciljevima budućnosti.«⁶³

Pridržavajući se prethodnih činjenica, na kraju ovog napisa potrebno je da se barem najsžetije izjasnimo o načelnim konstatacijama o razvoju narodne vlasti u Hrvatskoj 1941. godine. Pri tom se svakom istraživaču nedvojbeno otkriva sva nedostatnost formalnih mjerila, jer je riječ o mnogostrukim relacijama i posredovanjima između »političkog« i »državnopravnog«. Valja naglasiti da 1941. godine kao organi vlasti ne djeluju samo narodni odbori. Kao organi vlasti djeluju i centralni partijski organ Hrvatske i Glavni štab NOP odreda Hrvatske.⁶⁴

Ono što posebno obilježava ostvarenje jedinstvenog programa Partije u Hrvatskoj kao zasebnoj nacionalnoj sredini, moglo bi se ovako sažeti:

1. Potkraj 1941. godine bazu ustanka u Hrvatskoj čine oslobođeni dijelovi središnje Hrvatske (Korenica, Lapac, Brinje, Otočac, Drežnica, Vojnić, Slunj i dr.). U tim krajevima, u kojima je velik dio srpskog stanovništva, ustanak se veoma široko razvija, što Partija iskorišćuje za svestran rad. Iskustva tih krajeva podsticajno djeluju na razvoj ustanka, a s tim u vezi i na razvoj narodne vlasti u ostalim dijelovima Hrvatske.

2. Istodobno s organiziranjem partizanskih odreda u Hrvatskoj se organiziraju i narodni odbori kao organi vlasti i politički organi NOF-a. Pri tom je uočljiva dosljedna koncepcija partijskog rukovodstva Hrvatske o oslobodilačkoj borbi, koja suzbija svako sektaštvo i nastoji razviti pokret na najširim rodoljubivim i demokratskim osnovama. Riječ je zapravo o stvaranju NOF-a »odozdo«, odnosno, o širenju partijske linije u najširim slojevima stanovništva.

3. U krajevima koji čine okosnicu ustanka u Hrvatskoj 1941. godine razvija se rudimentaran ali veoma efikasan sistem civilne vlasti (narodnih odbora). Na ostalom neoslobodenom prostoru, naročito u gradovima, Partija putem ilegalnih organizacija (odbori NP, akcioni odbori, odbori NOF-a i dr.) okuplja sve narodne snage stvarajući tako široku političko-socijalnu platformu buduće vlasti narodnih odbora. Možemo ustvrditi da su narodni odbori na oslobođenim područjima usko vezani uz partizanske odrede, dok se u okupiranim mjestima i gradovima Partija koristi drugim oblicima borbe, što se vidljivo odrazilo na »masovnosti« i »političko širini« organa vlasti (Dalmacija). Osim toga, upravo je bitno da su kadrovi Partije iz gradova bili »zaista najdragocjeniji njeni kadrovi do kraja, pa i kod formiranja nove države.«⁶⁵

⁶³ M. Pijade, O projektu programa KPJ, Peti kongres KPJ, Zagreb 1948, 533.

⁶⁴ Za koncept političkog sistema koji »u sebe uključuje društveno-ekonomske odnose, celokupnu institucionaliziranu političku strukturu, odnose postojećih organa i – što je od posebnog značaja – realni svet odnosa i njihove primene«, zalaže se B. Petranović. Izneseni koncept obvezuje da i »razvoj sistema narodne vlasti moramo posmatrati kao proces u kome uspon nove vlasti zavisi od konstelacije društveno-političkih snaga u zemlji, uspeha oružane borbe, međunarodnih zbivanja«. Usp. B. Petranović, KPJ kao konstituens političkog sistema..., 321, 327.

⁶⁵ V. Bakarić, Politički izvještaj CK KPH, II kongres KPH, Zagreb 1949, 69.