

Razvoj i osnovne karakteristike primarnih lokalnih zajednica u socijalističkoj Jugoslaviji

Mjesna zajednica, i kao specifična institucija lokalne samouprave i kao oblik neposredne vlasti radnih ljudi i građana, nije nastala odjednom, nije nikakva shematska konstrukcija, nego je rezultat *specifičnosti naše socijalističke revolucije* i našeg puta ostvarivanja diktature proletarijata razvijanjem cjelovitog sistema samoupravne socijalističke demokracije. Ona ima svoje *faze razvoja* od Ustava 1963. godine do danas, ali i *svoje izvore*, i u narodnooslobodilačkim odborima za vrijeme revolucije i u mjesnim odborima i stambenim zajednicama u poslijeratnom razvoju našega samoupravnoga socijalističkog sistema.

Narodnooslobodilački odbori

U samom početku narodnooslobodilačke borbe kao glavni cilj Komunistička partija ističe ne samo oslobođenje zemlje od okupatora, nego i *razbijanje staroga buržoaskog državnog aparata, uz istodobno izgrađivanje nove države*.

Jasnoća politike Komunističke partije u rušenju stare državne i stvaranju nove demokratske narodne vlasti već na samom početku revolucije zahtijeva da se u vršenju vlasti organizira narodnooslobodilački odbor u svakom selu i gradu, jer se nova država može graditi jedino organiziranjem najširih slojeva radnika. U tom smislu, najniži organi nove vlasti, seoski i mjesni narodnooslobodilački odbori, iako su imali određene karakteristike lokalne samouprave, bili su znatno više od toga.

Za razliku od lokalne samouprave u klasnim društvima, seoski, mjesni i gradski narodnooslobodilački odbori, već u početku revolucije, postaju oblik organiziranja naroda u neposrednom djelovanju vlasti i postepenom izgrađivanju nove države i novoga socijalističkog društvenog uređenja. Već na samom početku revolucije vidljiva je bitna razlika između narodnooslobodilačkih odbora (seoski, mjesni, gradski) i različitih oblika lokalne samouprave u klasnim društvima. Dok je lokalna samouprava u klasnim društvima samo oblik participacije stanovnika u funkcioniranju države i oblik organiziranja stanovništva u naselju za rješavanje nekih svojih zajedničkih potreba, koje su van domašaja države i njenog interesa, mjesni narodnooslobodilački odbori u jedinstvenom sistemu različitih vrsta narodnooslobodilačkih odbora, kao oblika organiziranja nove države, postaju temelj stvaranja novoga socijalističkog društvenog uređenja i oblik klasne vladavine radničke klase u savezu sa seljacima, omladinom, inteligencijom i svim drugim progresivnim snagama.

U tom smislu seoske, mjesne i gradske narodnooslobodilačke odbore u toku narodnooslobodilačke borbe na oslobođenom i neoslobođenom teritoriju, iako imaju niz karakteristika lokalne samouprave, ni u kom slučaju ne možemo izjednačivati s pojmom lokalne samouprave u klasnim društvima.

Funkcija narodnooslobodilačkih odbora, već u samom početku revolucije, može se lijepo vidjeti iz ovog citata:¹

»U krajevima koji su pobjedonosnim razvojem narodnog ustanka očišćeni od okupatora stvaraju se danas novi organi vlasti, neposredno i slobodno birani od samog naroda — narodnooslobodilački odbori [...]. Interesi narodnooslobodilačke borbe, interesi rata koji danas vodimo protiv okupatora i domaćih izroda koji im služe, zahtijevaju da se sve stavi u službu fronta, da se unište sve baze neprijatelja, a našim borcima obezbijedi sigurna pozadina u oslobođenim oblastima. Prema tome, potrebno je ujediniti čitav narod, sve društvene redove, sve što pošteno i slobodoljubivo diše, na naporu da što prije uspješno završimo narodnooslobodilačku borbu; potrebno je organizirati službu fronta i čitav život pozadine u interesu fronta. Zato je potrebno stvoriti posebne nove organe, organe narodne vlasti. A ti organi, to su narodnooslobodilački odbori. Već samo njihovo ime jasno pokazuje njihov cilj: organiziranje pozadine u službi fronta, organiziranje svega u interesu narodnooslobodilačke borbe.«

S obzirom da u to vrijeme i nije bilo širih narodnooslobodilačkih odbora na nivou republika i federacije, mjesni, seoski i gradski narodnooslobodilački odbori, u početku kao privremeni organi vlasti, već potkraj 1941. godine prerastaju u novu narodnu vlast od koje se kasnije, odlukama antifašističkih vijeća narodnog oslobođenja republika i AVNOJ-a, izgrađuje nova država i novi socijalistički poredak.

Već prvi narodnooslobodilački odbori rješavaju sva važna pitanja funkcioniranja života u određenom naselju: ishranu partizanskih jedinica, izbjeglica i sirotinje, kolonizaciju i jesensku sjetvu, organiziraju prve privredne radionice, rješavaju niz pitanja funkcioniranja tržišta itd.

U 1942. godini razvojem i jačanjem narodnooslobodilačke borbe i širenjem oslobođenog teritorija bitno se proširuje njihova privredna djelatnost, a u toku 1943. formiraju se komisije za sjetvu, za žetvu i različite komisije za organiziranje svih oblika privrednog, društvenog i kulturnog života.

Potkraj 1943. godine bila je već organizirana i pravno konstituirana nova narodna vlast od seoskih i mjesnih narodnooslobodilačkih odbora, općinskih, gradskih i kotarskih, okružnih, oblasnih do antifašističkih vijeća narodnog oslobođenja republika i AVNOJ-a.

Da je sistem različitih vrsta narodnooslobodilačkih odbora pokrivao cijeli teritorij, oslobođeni i neoslobođeni, vidi se iz ovog popisa narodnooslobodilačkih odbora u Hrvatskoj potkraj 1943. godine.²

¹ E. Kardelj: Narodnooslobodilački odbori moraju postati istinski privremeni nosioci narodne vlasti, *Borba*, 19. listopada 1941.

² Dr Dušan Bilandžić: Komunistički pokret i socijalistička revolucija u Hrvatskoj, Institut za historiju radničkog pokreta u Hrvatskoj, Zagreb 1969, str. 262.

- » – Oblasni NOO za *Dalmaciju* rukovodio je sa 6 okružnih, 18 kotarskih, 79 općinskih, 8 gradskih i 591 mjesnim NOO-om;
- Oblasni NOO za *Slavoniju* rukovodio je s 5 okružnih NOO, 16 kotarskih, 97 općinskih, 3 gradska i 577 mjesnih NOO-a;
- Na području Oblasnog NOO za Zagrebačku oblast, koji je formiran siječnja 1944, djelovalo je 5 okružnih, 19 kotarskih, 105 općinskih, 4 gradska, 840 mjesnih, 18 rajonskih, 71 ulični, 65 NOO u poduzećima i ustanovama, 11 zavičajnih, 9 akcionih i drugih odbora NOO-a;
- Oblasni NOO za *Istru* rukovodio je sa 14 kotarskih, 63 općinska, 2 gradska i 411 mjesnih NOO-a;
- Okružni NOO *Pokuplje* rukovodio je s 5 kotarskih, 24 općinska i 148 mjesnih NOO-a;
- Okružni NOO *Banija* rukovodio je sa 6 kotarskih, 32 općinska, 1 gradskim, 206 mjesnih i 1 akcionim NOO-om;
- Okružni NOO za *Liku* rukovodio je sa 7 kotarskih, 33 općinska, 1 gradskim i 236 mjesnih NOO-a;
- Okružni NOO za *Kordun* rukovodio je s 5 kotarskih, 35 općinskih, 1 gradskim i 276 mjesnih NOO-a;
- Okružni NOO *Gorski kotar* rukovodio je sa 6 kotarskih, 32 općinska i 144 mjesna NOO-a;
- Okružni NOO za *Hrvatsko primorje* rukovodio je s 8 kotarskih, 39 općinskih, 1 gradskim i 209 mjesnih NOO-a;
- Okružni NOO *Karlovac* imao je 2 kotarska, 6 općinskih i 1 gradski, 58 mjesnih i 18 akcionih i drugih odbora NOO-a. Neki su od tih NOO-a bili privremeni.

Dok je gotovo polovina NOO-a na području Hrvatske, koji su u tom periodu djelovati na oslobođenom teritoriju, bila birana na skupovima cjelokupnog stanovništva s područja toga NOO-a, dotle su na neoslobođenom teritoriju NOO-e postavljale, uglavnom, partijske organizacije. NOO-i izabrani na oslobođenom teritoriju bili su nosioci vlasti i pokretači cjelokupnog društveno-političkog života.«

Iz tih podataka vidi se da je već potkraj 1943. godine bilo u Hrvatskoj 3460 mjesnih narodnooslobodilačkih odbora, što uglavnom odgovara današnjem broju mjesnih zajednica. To pokazuje da se već tada u osnivanju lokalnih jedinica vlasti i samouprave u pravilu nastojalo da se nova vlast i nove osnovne jedinice stvaranja i funkcioniranja novog društva organiziraju u već postojećim neformalnim zajednicama stanovanja (selo, naselje).

Sve do sredine 1944. godine narodnooslobodilački odbori na oslobođenom teritoriju djeluju i kao organi vlasti i kao politički organi. Sve veća složenost poslova i izgrađivanja novoga socijalističkog sistema zahtijevala je da se razdvoje funkcije organa vlasti i političkih organa. Radi toga su formirani odbori JNOF, od seoskih i gradskih do općinskih i kotarskih, okružnih i oblasnih, koji preuzimaju političke funkcije narodnooslobodilačkih odbora.

Specifičnost je narodnooslobodilačkih odbora što su oni, osim što su bili moćno sredstvo narodnooslobodilačkog rata, mobilizacije i organiziranja naroda, postajali sve više i sredstvo socijalističke revolucije.³

Organizirajući i vršeći cjelokupnu narodnu vlast, izuzev vojne, regulirajući privredni život, mobilizirajući materijalna sredstva za front, organizirajući prosvjetnu i kulturnu aktivnost, privremeno vršeći sudsku vlast itd., narodnooslobodilački odbori — neposredno birani, uključujući najšire narodne slojeve u svoj rad — odigrali su golemu ulogu u izgrađivanju demokratske samoupravne svijesti, koja je u kasnijim etapama razvoja novog sistema bila jedan od osnovnih faktora koji je onemogućavao *birokratizaciju* naše revolucije.

Mjesni narodnooslobodilački odbori — kao oblik masovnog organiziranja naroda ne samo u vršenju političke vlasti nego i organiziranja privrede, prosvjete, kulture, zdravstva i svih drugih oblasti funkcioniranja društva — u svom radu *služili su se više metodom uvjeravanja, dogovora i drugim demokratskim metodama, nego pravnim aktima iza kojih stoje sankcije i sredstva prisile.*

O svim pitanjima, o kojima se u uvjetima rata moglo neposredno odlučivati, odlučivalo se na masovnim sastancima, tako da su već mjesni narodnooslobodilački odbori *bili ne samo najniži organi nove vlasti, nego i vrlo razvijen oblik neposrednog odlučivanja, a time i podruštvoljivanja vlasti.*

Mjesni narodni odbori

Prvi Ustav FNRJ od 31. I 1946. godine i opći zakon o narodnim odborima iz 1946. godine utvrđuju *da su umjesto narodnooslobodilačkih odbora novi lokalni organi narodne vlasti na području mjesta, sela i manjih gradova mjesni narodni odbori.* Mjesne narodne odbore, kao najnižu administrativno-teritorijalnu jedinicu nove državne vlasti, bira narod neposredno, a odgovorni su za svoj rad neposredno i posredno biračima.

Već pri formiranju dolazi do sužavanja prava mjesnih narodnih odbora u odnosu na prava koja su imali narodnooslobodilački odbori u toku NOB-a. Viši narodni odbori imali su pravo općeg rukovodstva nad nižim narodnim odborima, donosili su opće propise za rad nižih narodnih odbora, obavezne upute i smjernice, ukidali i mijenjali nepravilne akte nižih odbora itd.⁴

³ »Narodna vlast je još u toku rata izvršila niz društvenih reformi, mada pravno nije mijenjala svojinske odnose. Te reforme revolucionarno-demokratskog karaktera odnosile su se jednim dijelom na obezbjeđenje vlasti radnog naroda i na ukidanje raznih polufeudalnih ostataka najgrubljih formi eksploatacije, ali, drugim dijelom, a naročito dosljednom konfiskacijom imovine okupatorskih suradnika, u čijim se redovima našao najveći dio krupne buržoazije, nova narodna vlast je već u toku rata praktički pristupila i revolucionarnim mjerama socijalističkog karaktera. Svim tim mjerama je jačana politička i ekonomska podloga socijalističkih snaga u društvenom životu nove Jugoslavije koja se radala« (Program SKJ, Kultura, 1958, str. 107).

⁴ Vidi opširnije *dr Dušan Bilandžić: Komunistički pokret i socijalistička revolucija u Hrvatskoj, Institut za historiju radničkog pokreta u Hrvatskoj, Zagreb 1969.*

Period *sužavanja prava* lokalnih organa vlasti, u odnosu na narodnooslobodilačke odbore u toku rata, *traje do 1949. godine*. U tom periodu mjesni narodni odbori prvenstveno su se razvijali kao organi vlasti.

U početku su bili formirani gotovo u svakom selu, u naselju, da bi već 1947. godine došlo do znatne koncentracije i formiranja niza mjesnih narodnih odbora za nekoliko sela.

U tom periodu postepeno se gubi masovni demokratski karakter lokalne vlasti i javljaju se tendencije birokratizacije. Te su tendencije vrlo brzo uočene i orijentacija Komunističke partije Jugoslavije na razvoj samoupravljanja, kao osnove cijelog društvenog uređenja, zahtijevala je da se 1949. godine Zakonom o narodnim odborima zaustavi proces birokratizacije i sužavanja funkcija lokalnih organa.

To je *prijelomna točka* od koje postepeno svaki novi zakon i reorganizacija državne uprave donosi nova prava lokalnim organima. Već spomenuti Zakon, polazeći od pozitivnih iskustava rada zborova birača i fakultativnih komisija i savjeta građana (po općem zakonu o narodnim odborima od 1946. godine), *čini obaveznim osnivanje savjeta građana kao pomoćnih organa u izvršnim odborima narodnih odbora*.⁵

Postepeno širenje funkcija lokalnih organa vlasti zahtijeva da oni povećaju svoju efikasnost, organizacionu sposobnost i kadrovski potencijal, kako bi mogli uspješno obavljati sve šire privredne, kulturno-prosvjetne, socijalno-zdravstvene i političke funkcije. Zbog toga najprije dolazi do *smanjivanja broja mjesnih narodnih odbora*, a Općim zakonom o narodnim odborima iz 1952. godine do ukidanja mjesnih narodnih odbora i formiranja općinskih narodnih odbora. Smanjivanje broja lokalnih organa vlasti vidi se iz ovih podataka: 1943. godine u Hrvatskoj je bilo 3460⁶ mjesnih narodnooslobodilačkih odbora, 1946. godine 4399, 1947. godine 2401 i 1950. godine 1922 mjesna narodna odbora. Ukidanjem mjesnih narodnih odbora i formiranjem općinskih narodnih odbora, taj broj osnovnih organa vlasti u Hrvatskoj smanjuje se na 672 općinska narodna odbora.⁷

Općinski narodni odbori

Do 1952. godine kotarski narodni odbori imali su glavne funkcije vlasti, odnosno bili su najvažnija lokalna društveno-politička zajednica. Svi značajniji gradovi imali su posebni status, bili su izdvojeni iz sastava kotara, a imali su slična prava i funkcije kao i kotari.

Od 1952. do 1955. godine formiranjem općinskih narodnih odbora i ukidanjem mjesnih narodnih odbora, te značajnom decentralizacijom funkcija na općinske narodne odbore dolazi do *postepenog sjedinjavanja kotara i gradova i njihova pretvaranja u općinu (komunu) kao osnovnu društveno-političku zajednicu u nas*.

⁵ Isto kao 4.

⁶ Isto, str. 262.

⁷ J. Hrženjak: Mjesna zajednica u komunalnom sistemu, *Informator*, Zagreb 1963, str. 28, 32.

Dakle, u periodu 1949—1955. godine imamo snažan proces decentralizacije funkcija vlasti na općinske narodne odbore. Usporedo s tim dolazi do njihova okrupnjavanja. U tom procesu stvaraju se osnovni uvjeti da općinski narodni odbori prerastu u općine.

Tim procesima sve više osnovna teritorijalna jedinica vlasti (općinski narodni odbor, a kasnije općina) prestaje se teritorijalno poklapati s realnom lokalnom zajednicom (selo, naselje) te se sve više otvara problem organiziranja primarnih lokalnih zajednica. Ukidanjem lokalnih organa vlasti (mjesnih narodnih odbora) prestalo je i lokalno organiziranje građana u većini naselja pri rješavanju niza komunalnih, socijalnih i drugih poslova koje su građani obavljali posredstvom mjesnih narodnih odbora i njihovih organa, komisija i savjeta. Godine 1955. uvođenjem komunalnog sistema i daljnjim velikim smanjivanjem broja osnovnih organa vlasti (sa 672 općinska narodna odbora 1953. na 299 općina 1955. godine⁸), dolazi do definitivnog razdvajanja područja osnovnih organa vlasti od realnih lokalnih zajednica. Tim promjenama otvoren je prostor, u selima i naseljima u kojem su ranije djelovali organi vlasti, da znatan dio njihovih funkcija preuzmu lokalni organi samouprave. Već razvijeno samoupravljanje u društvu u cjelini stvara povoljne uvjete da se lokalne zajednice prvenstveno samoupravno organiziraju. Dolazi do koncepcije mjesnog odbora i stambene zajednice, koji su prvenstveno organi lokalne samouprave. Oni su svojim uspješnim radom stvorili uvjete za nastanak i razvoj mjesnih zajednica kao eminentno samoupravnih zajednica. Od tada — umjesto usmjerenosti na razvijanje lokalne vlasti u lokalnim zajednicama — počinje proces razvoja samoupravljanja i neposrednog odlučivanja u kojem samoupravno organizirani radni ljudi i građani preuzimaju niz funkcija vlasti — počinje proces odumiranja države i podrštvoljivanja vlasti.

Mjesni odbori

Za razliku od mjesnih narodnih odbora — koji su bili prije svega organi vlasti — mjesni odbori su po svom djelokrugu i funkcijama i po unutrašnjoj organizaciji i metodi rada oblik lokalne samouprave građana.

Mjesni odbori nisu organi vlasti i, za razliku od svih dotadašnjih organa lokalnog organiziranja (narodnooslobodilački odbori, mjesni narodni odbori, općinski narodni odbori), oni nemaju pravo da donose propise niti imaju svoje posebne izvršne i upravne organe. Iako mjesni odbori nisu organi vlasti, s obzirom da preuzimaju neke od ranijih funkcija organa vlasti, oni su oblik sudjelovanja radnih ljudi i građana u vlasti, ali te funkcije obavljaju na novi, demokratski način. Mjesni odbori imali su dvije osnovne grupe funkcija:

1. obavljanje poslova od neposrednog interesa za mjesno stanovništvo,
2. davanje prijedloga i sugestija o poslovima koji se rješavaju u općinskom narodnom odboru.

⁸ Isto kao 7 — str. 38.

Statuti općina su na osnovi zakona i u konkretnim prilikama utvrđivali koje poslove obavljaju mjesni odbori. U najvećem broju mjesnih odbora to su bile ove funkcije:⁹

» a) *Programiranje i financiranje:*

Pripremali su, donosili i ostvarivali mjesni program razvoja, programirali investicije i radnu snagu za podizanje objekata mjesnog značaja, raspoređivali dobrovoljnu radnu snagu i sprege na planirane radove; raspolagali su prihodima i proizvodima iz općenarodne imovine (na osnovi propisa); raspoređivali su osnovna i obrtna sredstva svojih servisa i radnji, ukoliko nije bilo radničkih savjeta u tim servisima; raspolagali su mjesnim samodoprinosom; prikupljali su neophodne statističke podatke, vodili evidenciju o izvršenju obaveza građana, ustanova i organizacija u vezi sa samodoprinosom i uvođenjem mjesnog programa.

b) *Oblast komunalnog života:*

Pomagali su organe društvenog upravljanja, odnosno upravljanja zgradama i nekretninama u društvenom vlasništvu na svojem području, ukoliko nisu dane na upravljanje drugim društvenim organima (kućnim savjetima, upravnim odborima, OPZ, školskim odborima itd.), rukovodili su i nadzirali rad na izgradnji i upotrebi vodovoda, mjesnih bunara, cisterni, kanalizacije i čistoće; starali su se o rasvjeti, mjesnom saobraćaju, mjesnim zanatskim radionicama, brijačnicama, pekarnicama [...]; rukovodili su izgradnjom i popravkom mjesnih puteva; utvrđivali su dužnosti održavanja na temelju zaključaka zborova birača; organizirali su i poduzimali mjere protiv poplava, požara itd.

c) *Oblast poljoprivrede:*

Brinuli su o obradi napuštene i neobrađene zemlje, o razvoju poljoprivrede uopće, proizvodnosti rada, pomagali pravodobno oranje, kopanje, sjetvu, berbu i vršidbu, suzbijanje štetnika itd.

d) *Trgovina i zanatstvo:*

Vršili su društveni nadzor, sami ili putem savjeta potrošača, nad radom mlinova, zadružnih i privatnih zanatskih radionica i trgovačkih poduzeća i radnji; pratili kretanje cijena i borili se protiv neopravdanog povišenja cijena; upravljali mjesnim sajmištem; sudjelovali u suzbijanju špekulacije u naselju, kontrolirali vrijeme rada, naročito trgovine.

e) *Narodno prosvjeđivanje:*

Osnivali su i pomagali rad domova kulture, čitaonica, organizirali prikazivanje filmova; materijalno su pomagali rad osnovnih škola, te se brinuli o upisu i odlaženju djece u školu, o zaštiti kulturnih spomenika i prirodnih rijetkosti.

f) *Fizički odgoj i sport:*

Izgrađivali su i pomagali razvoj igrališta, i drugih objekata za fiskulturu i sport; utjecali na omasovljenje fizičkog odgoja, itd.

⁹ J. Hrženjak: Mjesne zajednice u komunalnom sistemu, *Informator*, Zagreb 1963, str. 72 i 73.

g) *Socijalno staranje i narodno zdravlje:*

Brinuli su se o djeci bez roditelja, o porodicama poginulih boraca i žrtvama fašističkog terora, invalidima, duševno i fizički defektnim; o iznemoglim i siromašnim, osnivali školske kuhinje, organizirali, pomagali rad mjesnih ambulanata, primalja, dječjih ustanova; poduzimali su i organizirali borbu za sprečavanje bolesti, naročito zaraznih, poduzimali su mjere za razvoj higijene itd.»

Uz te poslove, općinski narodni odbor *mogao je*, u suglasnosti s kotarskim narodnim odborom, *prenijeti u djelokrug mjesnog odbora i druge poslove od neposrednog interesa za stanovnike s područja mjesnog odbora*. Međutim, ta ovlaštenja su se u praksi malokad koristila.

U obavljanju poslova iz svoje nadležnosti mjesni odbori su imali samostalnost, a općinski narodni odbor imao je pravo nadzora i pravo da obavi određene poslove, ako ih ne uradi na vrijeme mjesni odbor.

U praksi su mjesni odbori djelovali *ne samo kao lokalni organi samoupravljanja, nego i kao istureni (pomoćni) organi općinskih narodnih odbora, te su uz ostalo:*

- pomagali općinskom narodnom odboru u izvršavanju svih njegovih poslova na teritoriju mjesnog odbora,
- upoznavali građane na zborovima birača s odlukama općinskog narodnog odbora, pratili njihovo provođenje i predlagali mjere,
- na zahtjev općinskih narodnih odbora i njihovih tijela davali mišljenja i prijedloge,
- pratili rad službenika u mjesnom uredu, te ostalih službenika kada rade na području mjesnog odbora i predlagali mjere za poboljšanje njihova rada itd.

Ali osnovni posao mjesnih odbora bio je upravo organiziranje građana u obavljanju poslova korisnih za naselje.

Mjesni odbori afirmirali su se upravo na poslovima u kojima su djelovali kao organi samoupravljanja, mobilizirajući građane u nizu akcija zadovoljavanja zajedničkih potreba i utvrđujući međusobna prava i obveze *na osnovi mjesnih običaja, suglasnosti, dogovora i sporazuma, a ne na osnovi prisile i vlasti*.

Izuzetno, mjesni odbori mogli su donositi i akte u upravnom postupku, ako su za to bili zakonom izričito ovlašteni, u obliku zaključka na svojoj sjednici s tim da na osnovi zaključka rješenje izdaje nadležni organ uprave.

Okupljajući građane da sami rješavaju svoje probleme zajedničkog života u naselju, mjesni odbori su prvenstveno djelovali posredstvom zborova birača.

Zakon nije odredio područje mjesnog odbora, nego je samo utvrdio mogućnost da se osnivaju za pojedina mjesta na području općine. Na osnovi toga, mjesni odbori su se formirali *u pravilu za veća mjesta* (selo, naselja koja nisu gradskog karaktera) a osnivali su se i za više mjesta koja čine privredno i komunalno jedinstvo.

U Jugoslaviji je osnovano 12.039 mjesnih odbora, od ukupno 27.993 naseljena mjesta, a u Hrvatskoj 3027 mjesnih odbora od ukupno 6740 naseljenih mjesta.¹⁰ (Interesantno je da taj broj odgovara današnjem broju mjesnih zajednica u Hrvatskoj i Jugoslaviji.) Statuti općina određivali su broj članova mjesnog odbora. Odbornici općinskog narodnog odbora bili su članovi mjesnog odbora po položaju, a ostale članove mjesnog odbora birali su zborovi birača.

Za rad u mjesnom odboru *nije se dobivala nikakva naknada*. Osnovni izvor sredstava bio je *mjesni samodoprinos*, prihodi općine kojih se ona odričala u korist mjesnog odbora, te dotacija iz budžeta općine.

Mobilizirajući radne ljude i građane na rješavanju brojnih zajedničkih problema života u naselju, na osnovi solidarnosti i dobrovoljnog angažiranja, *mjesni odbori bili su prekretnica u razvoju lokalne samouprave*. Oni su stvorili uvjete za konstituiranje i razvoj mjesnih zajednica. Od pojave mjesnih odbora u našem društveno-političkom sistemu, u centar pažnje funkcioniranja lokalnih zajednica sve više dolazi *usklađivanje interesa na bazi dogovora i sporazuma a ne organiziranjem i jačanjem lokalnih organa vlasti*.

Stambena zajednica

Pravnu osnovu za formiranje stambenih zajednica dala je Uredba o upravljanju stambenim zgradama iz 1953. godine. Prema toj uredbi, *jedina i isključiva funkcija stambenih zajednica* bila je upravljanje stambenim zgradama. Na osnovi te uredbe, stambene zajednice nisu se mogle razvijati kao samoupravne lokalne zajednice ni kao organi lokalne samouprave.

Ukidanjem lokalnih organa vlasti i formiranjem općina stvoren je prostor za osnivanje samoupravnih lokalnih organa, čiji je prvenstveni zadatak organiziranje građana za rješavanje svakodnevnih zajedničkih potreba u naselju. To je dovelo do formiranja prvih stambenih zajednica u Ljubljani 1957. godine.

Na osnovi tih iskustava iz prakse, 1959. godine opći zakon o stambenim zajednicama utvrđuje novu ulogu stambenih zajednica. Umjesto upravljanja stambenim zgradama, kako je određivala Uredba iz 1953. godine, tim zakonom *stambena zajednica postaje organ lokalne samouprave u gradskom naselju i dijelu gradskog naselja koje predstavlja određenu urbanističku cjelinu*. Ono što je mjesni odbor u selu i naselju, koje nije gradskog karaktera, to je stambena zajednica u gradu. Osnovni je zadatak stambenih zajednica razvijanje neposrednog upravljanja građana u obavljanju poslova iz oblasti komunalne i socijalne politike i u organiziranju građana da vlastitom aktivnošću rješavaju brojne probleme zajedničkog života i podizanja društvenog standarda.

U ostvarivanju svojih zadataka stambena zajednica bavila se prvenstveno ovim poslovima: organiziranjem i unapređivanjem komunalne, privredne,

¹⁰ Vidi opširnije: Jugoslavenski pregled, Informativno-dokumentacioni priručnik o Jugoslaviji, maj 1958, str. 191–192.

socijalne i zdravstvene, odgojne i drugih djelatnosti koje neposredno služe porodici, domaćinstvu i radnom čovjeku radi zadovoljavanja potreba u svakodnevnom životu; organiziranjem pomoći zaposlenoj ženi i porodici; društvenom brigom o djeci; unapređivanjem stambenog gospodarstva i stručnom pomoći kućnim savjetima i građanima u poslovima upravljanja zgradama itd.¹¹

Na osnovi općeg zakona o stambenim zajednicama — narodni odbor općine utvrđivao je u statutu i urbanističkom planu općine (ili odluci koja zamjenjuje urbanistički plan općine) područja u kojima su se mogle osnivati stambene zajednice.

Osnovni kriteriji na osnovi kojih se utvrđivalo područje stambene zajednice bili su:

- a) postojanje materijalnih i drugih mogućnosti za rješavanje osnovnih zadataka stambenih zajednica,
- b) da je područje urbanistička i komunalna cjelina,
- c) da po veličini i broju stanovnika omogućava što širu mobilizaciju građana u rješavanju brojnih problema društvenog standarda.

Na osnovi tih kriterija, područja na kojima su se formirale stambene zajednice bila su u pojedinim gradovima vrlo različita po broju stanovnika. Na primjer, u Beogradu od 104 formirane stambene zajednice više od pedeset posto — odnosno 57 stambenih zajednica — imalo je 3000—5000 stanovnika, 25 stambenih zajednica imalo je 5000—6000 stanovnika. Jedna stambena zajednica imala je manje od 1000 stanovnika, a dvije više od 10.000 stanovnika.¹²

U Zagrebu, broj stanovnika u stambenim zajednicama kretao se od 3000 do 18.000, u Splitu oko 9000, Puli i Rijeci između 4000 i 7000 itd.

Na osnovi općeg zakona o stambenim zajednicama, stambena se zajednica mogla osnovati i za industrijsko naselje, a građani su mogli na zboru birača predložiti osnivanje stambene zajednice i za područje koje nije predviđeno u statutu i urbanističkom planu. Najbolje su funkcionirale one stambene zajednice koje *nisu bile prevelike, a činile su cjelinu*, odnosno koje su se poklapale s naseljem kao neformalnom lokalnom zajednicom.

Organizacija stambene zajednice utvrđivala se *statutom stambene zajednice*, a donosio ga je savjet stambene zajednice i potvrđivao općinski narodni odbor. Organi upravljanja stambene zajednice bili su savjet stambene zajednice, izvršni odbor savjeta stambene zajednice, odbor za materijalno-financijsku kontrolu poslovanja i sekretarijat stambene zajednice.

Stambena zajednica mogla je formirati mirovno vijeće, te komisije za obavljanje pojedinih poslova iz njene nadležnosti. Za ostvarivanje svojih zadataka stambene zajednice osnivale su servise, ustanove, poduzeća i radnje. *Osnovni organ upravljanja stambene zajednice — savjet stambene*

¹¹ Jugoslavenski pregled, Informativno-dokumentarni priručnik o Jugoslaviji, juni 1959, str. 217.

¹² Isto.

*zajednice — birali su zborovi birača s mandatom od dvije godine. Savjet je donosio statut, poslovnik, predračun prihoda i rashoda i završni račun stambene zajednice, te pravila fondova i servisa. Savjet je odlučivao o osnivanju ustanova, servisa, radnji i poduzeća i svim drugim važnijim pitanjima iz djelokruga rada stambene zajednice. Savjet je imenovao sve druge organe stambene zajednice.*¹³

Iz toga se vidi da je rad stambene zajednice bio koncentriran u savjetu stambene zajednice i njegovim organima, odnosno da su neposredni oblici sudjelovanja građana bili u drugom planu.

Takva organizacija stambene zajednice stimulirana je i načinom financiranja stambene zajednice. Glavni izvor prihoda stambene zajednice bile su dotacije iz budžeta općinskih narodnih odbora. U pojedinim stambenim zajednicama korišteni su i drugi izvori prihoda — samodoprinos građana, dobrovoljni rad, prihodi servisa i dotacije privrednih organizacija. Neke stambene zajednice raspolagale su i određenim postotkom stanarina i zakupnina.

U svom radu stambene zajednice u centrima gradova uglavnom su orijentirane na osnivanje servisa i ustanova za pomoć porodici, dok su stambene zajednice na periferiji svoju aktivnost pretežno orijentirale na rješavanje komunalnog standarda, izgradnju komunalnih objekata, cesta, nogostupa, ulica, izgradnju vodovoda i kanalizacije itd.

Jedna od glavnih aktivnosti stambenih zajednica bila je osnivanje ustanova, servisa, poduzeća i radnji. Njima je narodni odbor općine, u granicama svoje nadležnosti, mogao davati određene olakšice u poslovanju. Ustanove koje je osnivala stambena zajednica radile su na osnovi pravila za sve ustanove i imale su samostalno financiranje. Stambene zajednice uglavnom su osnivale ove vrste ustanova: za preventivni socijalni i zdravstveni rad s djecom i omladinom, za fizički odgoj, za ljetovanje i odmor djece itd. Uz to su pojedine stambene zajednice osnivale biblioteke, čitaonice i druge kulturno-obrazovne ustanove.

Servisi koje su osnivale stambene zajednice bili su poslovne jedinice stambene zajednice i radili su na osnovi pravila koja je utvrđivao savjet stambene zajednice. Servisi su imali niz olakšica u odnosu na privredne organizacije, kako bi cijena usluga bila pristupačnija svim domaćinstvima. Stambene zajednice osnivale su četiri vrste servisa:

- 1. Radi obavljanja usluga za potrebe domaćinstava (za raznošenje mlijeka, za šivanje i krpanje, za pranje i glačanje, za kemijsko čišćenje odijela, za postolarske usluge itd.);*
- 2. za obavljanje usluga kućnim savjetima i građanima u poslovima upravljanja stambenim zgradama;*
- 3. za tekuće održavanje stambenih zgrada, za potrebe kućnih savjeta i građana;*
- 4. za društvenu ishranu.*

Godine 1961. postojala je ukupno 1041 stambena zajednica. One su osnovale 1368 servisa i ustanova. Najviše servisa — 482 — osnovano je

¹³ Opšti zakon o stambenim zajednicama sa ekspozeom Lidije Šentjurg, Zbirka zakona iz stambene oblasti, *Sl. list FNRJ*, 1959.

za pomoć domaćinstvima, zatim 374 za održavanje zgrada i 220 za pomoć kućnim savjetima.¹⁴

Cijene usluga servisa bile su niže za 10–20% u odnosu na cijene u privrednim zanatskim radnjama ili zadrugama.

Mnogi servisi bili su samo mijenjanje firme (zbog olakšica) postojećih radnji ili uzimanje u zakup privatnih zanatskih radnji. U servisima i ustanovama stambene zajednice radile su stalno zaposlene osobe, privremeno zaposlene i honorarno zaposlene. Višak prihoda nad rashodima servisi su uplaćivali u fondove stambene zajednice iz kojih je stambena zajednica plaćala gubitke nastale poslovanjem pojedinih servisa. Servisima su upravljali sekretari stambenih zajednica ili poslovođe. Servisi stambenih zajednica, i pored određenih uspjeha, *bili su pokušaj koji nije dao rezultata*. Oni servisi koji su dobro poslovali zahtijevali su da se osamostale i postanu samostalna privredna poduzeća, a oni koji su loše poslovali gubili su stručnu radnu snagu i postepeno su likvidirani.

U tom smislu i ukupna aktivnost stambenih zajednica — upravo orijentacijom na osnivanje servisa — počela je jenjavati, jer su se stambene zajednice sve manje orijentirale na angažiranje građana u rješavanju zajedničkih problema u naselju, te su sve više gubile karakteristiku lokalne zajednice.

Zbog toga je 1963. godine novim ustavom i došlo do *napuštanja koncepcije stambene zajednice kao samoupravne lokalne zajednice i do stvaranja koncepcije mjesne zajednice kao jedinstvene samoupravne zajednice seoskih i gradskih naselja u kojoj građani neposredno ostvaruju samoupravljanje u oblasti djelatnosti što služe neposredno zadovoljavanju potreba radnih ljudi i njihovih porodica*.

Nova ustavna koncepcija mjesne zajednice rađena je na pozitivnim iskustvima mjesnih odbora i stambenih zajednica u razvijanju lokalnog samoupravljanja i neposredne demokracije. U tom smislu i stambene zajednice i mjesni odbori usprkos svim slabostima stvorili su pretpostavke za razvoj mjesnih zajednica.

Ali koncepcija mjesne zajednice po Ustavu iz 1963. rezultat je i *niza velikih promjena u strukturi društva*, te razvijanja i jačanja samoupravljanja i socijalističke samoupravne demokracije u svim područjima društvenog života. *U sklopu svih tih promjena, koje su utvrđene novim ustavom 1963. godine, stvoreni su uvjeti za razvoj mjesnih zajednica kao novog oblika lokalne samouprave*.

RAZVOJ MJESNIH ZAJEDNICA U RAZDOBLJU

1963–1973.

Promjene u periodu 1945–1963. godine u veličini i strukturi teritorijalnih jedinica vlasti, odnosno teritorijalnih zajednica, bile su vrlo brojne. Osnovna tendencija tih promjena bila je *stvaranje sve većih osnovnih*

¹⁴ J. Hrženjak: Mjesne zajednice u komunalnom sistemu, *Informator*, Zagreb 1963, str. 78.

teritorijalnih zajednica. U početku izgrađivanja novog sistema, svako selo bilo je osnovna teritorijalna jedinica vlasti i imalo svoj mjesni narodni odbor.¹⁵

Godine 1946. bilo je 11.556 mjesnih narodnih odbora, a 1951. svega 7104.

Godine 1952. umjesto 7104 mjesna narodna odbora formira se 3811 općina.

Godine 1955, uvođenjem komunalnog sistema u nas, broj općina se smanjuje na 1479, ukidaju se gradovi i uz općine ostaje samo 107 kotara.¹⁶

Veliko povećanje teritorija općine koja postaje osnovna teritorijalna jedinica vlasti, ali i samoupravnog organiziranja na teritoriju, zahtijevalo je da se osnuju niže jedinice lokalne samouprave. U tom smislu, 1956. godine, formiraju se mjesni odbori na selu i stambene zajednice u gradu, ali isključivo kao samoupravni organi bez ovlaštenja i funkcija vlasti. Formiranje mjesnih odbora i stambenih zajednica bilo je opravdanje za daljnje smanjenje broja općina, tako da ih je 1960. godine bilo svega 774. Godine 1963. dolazi do daljnjeg smanjenja broja općina na 580, tako da se broj stanovnika u općini, kao osnovnoj teritorijalnoj zajednici, u odnosu na mjesni narodni odbor 1945. godine povećao za 25 puta, od 1350 stanovnika po jednom mjesnom narodnom odboru 1945, na 33.400 stanovnika prosječno po općini 1963. godine.¹⁷

Te godine donošenjem novog ustava uvedena je u naš društveno-politički sistem *institucija mjesne zajednice kao univerzalne zajednice lokalne samouprave i u gradu i u selu.* Uvođenje u naš društveno-politički sistem mjesne zajednice, kao novog tipa lokalne zajednice i novog oblika lokalne samouprave, umjesto ukinutih mjesnih odbora i stambenih zajednica, rezultat je ne samo spoznaje o potrebi jačanja samoupravljanja u mjestu stanovanja, nego i svih velikih promjena u društveno-političkom sistemu koje se utvrđuju novim ustavom 1963. godine.

Od tih promjena, za nastanak i razvoj mjesnih zajednica od izuzetnog značenja je uvođenje komunalnog sistema u naš društveno-politički sistem.

Promjenama u privrednom sistemu 1954. godine stvoreni su prvi materijalni uvjeti za razvoj komunalnog sistema.¹⁸ Tim promjenama komune su dobile znatnu ulogu u raspolaganju dijelom dobiti poduzeća na svom teritoriju i znatne ekonomske funkcije u procesu proširene reprodukcije. Poslije tih promjena, organi komune postepeno su zauzimali dio prava, svakako s manjim ovlaštenjima nego što su to ranije imali savezni i republički organi vlasti, ali još uvijek s velikim pravima u raspolaganju

¹⁵ Na osnovi Općeg zakona o narodnim odborima iz 1946. godine (čl. 10) za osnivanje jednog mjesnog narodnog odbora za više sela bila je potrebna suglasnost prezidija skupštine republike.

¹⁶ Vidi opširnije podatke po republikama u Tabeli broj 1, u prilogu.

¹⁷ Institut za društvena istraživanja Sveučilišta u Zagrebu: Teritorijalne konfiguracije lokalnog samoupravljanja u okviru ustavne koncepcije općine (Prethodni izvještaj, studeni 1967).

¹⁸ Vidi opširnije *dr Dušan Bilandžić: Društveni razvoj socijalističke Jugoslavije, Zagreb 1975, str. 51.*

dijelom dohotka i proširene reprodukcije i pravom administrativnog reguliranja društveno-ekonomskih odnosa. Privredni sistem stvoren 1954. godine uz stanovite promjene ostao je sve do 1964. godine. U tom periodu država je raspolagala sa 3/4 ukupnih sredstava za investicije, a općina se razvijala prije svega kao etatistička tvorevina, kao produžena ruka federacije i republika i kao administrativni organ koji je imao znatne funkcije i u privrednom razvoju i u organiziranju zadovoljavanja zajedničkih potreba.

Ustavom iz 1963. godine općina je ustavno inaugurirana kao osnovna društveno-politička zajednica u kojoj je samoupravljanje građana politička osnova jedinstvenog društvenog sistema u čijim se okvirima stvaraju i ostvaruju oblici društvenog samoupravljanja iz kojih proizlaze i organi koji vrše funkciju vlasti. Nakon donošenja Ustava iz 1963. godine, ubrzo dolazi do značajnih promjena u privrednom sistemu (u toku 1964. godine) koje imaju znatnog odraza na daljnji razvoj komunalnog sistema. Osobni dohoci zaposlenih postaju osnova za gotovo sve doprinose i poreze, sve se više kvantitet i kvalitet zadovoljavanja pojedinih zajedničkih potreba vežu za ostvarena sredstva na području općine, odnosno sve više jačaju tendencije da se općina razvija kao autarhična društveno-ekonomska zajednica. Sve se više daju općini jasni i konkretni zadaci u privredi radi podmirivanja niza potreba građana. Zakonodavstvo je sve više općinu i građane stavljalo u položaj u kojem su kvantitet i kvalitet podmirivanja niza potreba (obrazovanje i kultura, socijalna zaštita, zdravstvo, komunalije i društveni standard) zavisili od prihoda komune.

U takvim uvjetima razvijanja komunalnog sistema Ustav SFRJ iz 1963. godine, ustavi socijalističkih republika i ustavni zakoni autonomnih pokrajina utvrdili su *mjesnu zajednicu* (samoupravnu zajednicu gradskih i seoskih naselja) kao *jednu od bitnih samoupravnih institucija samoupravnoga društveno-političkog sistema*. Već na osnovi Ustava iz 1963. godine, mjesna zajednica *nije samo novi oblik lokalne samouprave*, nego ima i neke karakteristike jedne od osnova izgrađivanja cjelokupnoga društveno-političkog sistema.

Formulacije u ustavima socijalističkih republika i u Ustavu SFRJ bitno se ne razlikuju, tako da je moguće analiziranjem odredaba ustava bilo koje republike utvrditi bitne karakteristike ustavne pozicije mjesne zajednice u republikama i pokrajinama, odnosno u Jugoslaviji u cjelini.¹⁹

Prva bitna karakteristika ustavne koncepcije mjesne zajednice iz 1963. godine, kao samoupravne zajednice građana za pojedina mjesta, sela i druga naselja ili za dijelove grada na području općine, bila je njena *usmjerenost na razvijanje neposrednog odlučivanja građana*. Ustav iz 1963. godine definira mjesnu zajednicu kao samoupravnu zajednicu, kao oblik organiziranja građana u rješavanju zajedničkih problema u mjestu stanovanja, kao oblik neposrednog odlučivanja građana u rješavanju

¹⁹ Mjesne zajednice regulirane su: u Ustavu SR BiH, u čl. 112–115, u Ustavu SR Crne Gore, u čl. 106–108, u Ustavu SR Hrvatske, u članovima 147–149, u Ustavu SR Makedonije u čl. 103 i 104, u Ustavu SR Slovenije u čl. 113. i 114. i u Ustavu SR Srbije u čl. 112. i 113. (Ustavna koncepcija mjesne zajednice u ovom napisu analizirana je na osnovi odredaba Ustava SR Hrvatske.)

zajedničkih problema u mjestu stanovanja i kao oblik neposrednog odlučivanja građana u mjestu stanovanja.²⁰

Time Ustav iz 1963. godine, razrađujući dalje koncepciju mjesnih odbora i stambenih zajednica kao organa neposredne demokracije,²¹ utvrđuje novu jedinstvenu instituciju lokalne samouprave za sve tipove naselja — mjesnu zajednicu, *koja je isključivo samoupravna zajednica bez organa vlasti, ovlaštenja i funkcije vlasti.*

Upravo po tome što je isključivo samoupravna institucija bez organa i ovlaštenja vlasti, mjesna zajednica razlikuje se od svih do sada poznatih oblika lokalne samouprave u klasnim društvima, ali i od koncepcije Pariske komune, Lenjinovih sovjeta i naših narodnooslobodilačkih odbora.²²

Druga bitna karakteristika koncepcije mjesne zajednice u Ustavu iz 1963. godine bila je njena usmjerenost na rješavanje lokalnih komunalnih i

²⁰ U članu 147. Ustava SR Hrvatske utvrđuje se da se mjesne zajednice osnivaju »radi učešća i suradnje građana u rješavanju pitanja od zajedničkog interesa i neposrednog odlučivanja o poslovima od važnosti za razvoj naselja, kao i radi organiziranja i unapređivanja komunalnih, socijalnih, zdravstvenih, kulturnih i drugih djelatnosti što neposredno služe zadovoljavanju potreba svakodnevnog života porodice, domaćinstva i radnog čovjeka«.

²¹ Nasuprot službenim definicijama i gledištima da mjesni odbori i stambene zajednice nisu organi vlasti, odnosno da nemaju funkcije vlasti, postoje i mišljenja da su oni u teoriji i praksi bili u nizu funkcija i organi vlasti. Zastupajući takvo mišljenje dr Eugen Pusić piše:

»Već slavni nacrt statuta općine Kranj iz 1955. postavlja stvari sasvim drugačije i svojim odredbama znatno prelazi ovu principijelnu sliku (tj. da su mjesni odbori organi samoupravljanja a mjesni uredi organi vlasti). Predviđa čitav niz konkretnih poslova koje mjesni odbor 'samostalno vrši' (čl. 105), odnosno u kojima 'suraduje na sprovođenju zakona i drugih propisa na svom području' (čl. 106), daje mu pravo da određuje mjere upravljanja općenarodnom imovinom, da rješava zaključkom o upravnoj stvari, da prati rad službenika mjesnog ureda i predlaže NOO-u mjere za poboljšanje tog rada. Mjesni ured dobiva u principu dužnost 'da vrši poslovanje za mjesni odbor' (čl. 89. tač. 13) i da izdaje upravni akt na temelju zaključaka mjesnog odbora (čl. 109). Dok OUZOK (čl. 19) spominje samo općinski budžet kao izvor financiranja mjesnog odbora, tipski nacrt statuta predviđa pored toga mogućnost da NOO prepusti mjestu kao izvor financiranja mjesnog odbora neke isključivo lokalne prihode ili dio općinskih prihoda koji se ostvaruju na području mjesnog odbora (čl. 110. str. 3) i daje MO-u pravo raspolaganja prihodima iz mjesnog samodoprinosu (čl. 111). Unutar tih okvira mogu se mjesni odbori i mjesni uredi prilagoditi zaista najrazličitijim potrebama. Bitno je da ih svaka općina može osnivati prema svom nahodanju i potrebama, svojim statutom, a bez republičkog zakona o teritorijalnoj podjeli, i da im može dati uglavnom — *onaj oblik i djelokrug koji lokalnim prilikama najbolje odgovara.* Općine su se tom mogućnošću zaista i poslužile (tabela br. 3). I pored vrlo širokih formulacija tipskog statuta o djelokrugu mjesnih odbora, praksa je otišla još dalje i mjesni su odbori preuzeli niz poslova u oblasti poljoprivrede i veterinarstva, prosvjete, narodnog zdravlja i socijalne zaštite, koji izvornim statutima nisu bili predviđeni (Izveštaj SNS — 1960, str. 101–102).« (Eugen Pusić: Lokalna zajednica, *Narodne novine*, Zagreb 1963, str. 92 i 93.)

²² Za razliku od narodnooslobodilačkih odbora, koji su bili organi revolucionarne vlasti u naselju i ishodište izgrađivanja nove socijalističke države putem delegatskog sistema, u mjesnoj zajednici nema organa vlasti niti se ona po Ustavu iz 1963. putem delegatskog sistema izgrađuje na većim razinama od mjesne zajednice. Mjesna zajednica ima samo one funkcije vlasti koje su deatizirane, odnosno koje imaju svi građani neposredno na zboru birača ili referendumom.

drugih zajedničkih potreba građana, prvenstveno na teritoriju mjesne zajednice.²³

Ali iako Ustav iz 1963. godine utvrđuje mjesnu zajednicu prvenstveno kao oblik samoorganiziranja građana u rješavanju zajedničkih potreba u *svom* naselju, već tada »prava i dužnosti općine« vrše građani na zborovima birača i putem drugih oblika neposrednog odlučivanja, kao i putem organa mjesne zajednice.²⁴ Ustav daje osnovu da se mjesna zajednica tretira i kao oblik samoupravljanja u komuni, odnosno kao integralni dio organiziranja općine, jer su na osnovi Ustava otvorene ustavnopravne mogućnosti da mjesna zajednica izvršava i dio funkcija općine pa i širih društveno-političkih zajednica.²⁵ I odredba Ustava SR Hrvatske (čl. 148) iz 1963. godine — »Općinska skupština može na organe mjesne zajednice prenijeti iz svoje nadležnosti, odnosno iz nadležnosti svojih organa poslove od neposrednog interesa za mjesnu zajednicu« — omogućuje da mjesna zajednica preuzme i određene funkcije općine, uključujući i neke funkcije vlasti.

U članu 48. Ustava SR Hrvatske, uz ostalo, kaže se: »Statutom općine određuje se način osnivanja mjesnih zajednica i njihovih organa«, te dalje: »sredstva za izvršavanje zadataka mjesne zajednice osiguravaju se doprinosom građana, iz doprinosa što ih u tu svrhu izdvajaju radne organizacije i iz prihoda što ih osigurava općina.« Te odredbe potvrđuju konstataciju da je mjesna zajednica na osnovi Ustava iz 1963. godine bila podređena općinskoj skupštini i njenim organima te da je u određenom smislu bila »njena ispostava«. Ustav je utvrdio prava općinske skupštine i njenih organa u odnosu na mjesnu zajednicu, ali nije utvrdio prava građana da posredstvom samoupravne strukture mjesne zajednice odlučuju o svim bitnim pitanjima politike u općini, odnosno nije utvrdio da putem svojih delegata građani, organizirani u mjesnoj zajednici, izražavaju svoje interese i stavove u donošenju odluka u općinskoj skupštini i svim drugim centrima odlučivanja u općini i šire.

U prvoj etapi primjene ustavne koncepcije mjesne zajednice osnovno je pitanje u teoriji i praksi bilo da li osnivati velike ili male mjesne zajednice, odnosno kako utvrditi teritorij (područje) mjesne zajednice.

²³ Npr. u čl. 147. Ustava SR Hrvatske iz 1963. kaže se: »Mjesna zajednica pomaže razvoju društvenog samoupravljanja *na svom području*.«

²⁴ Član 96, stav 3. Ustava SFRJ iz 1963. godine.

²⁵ Dr Živan Šljukić smatra da Ustav SFRJ iz 1963. daje vrlo značajnu ulogu mjesnoj zajednici ne samo svojim odredbama o mjesnoj zajednici, nego i odredbama o općini kao osnovnoj društveno-političkoj zajednici u kojoj mjesna zajednica ima značajnu ulogu, te piše: »U delu Ustava koji postavlja opštinu kao osnovnu društveno-političku zajednicu utvrđujući njena prava i dužnosti, određuje se i način ostvarivanja tih prava i dužnosti. Norma iz člana 96. Ustava utvrđuje da prava i dužnosti opštine vrše i mjesne zajednice 'uz učešće i u saradnji s drugim organima društvenog samoupravljanja u opštini', koja će prava i dužnosti opštine ostvarivati radni ljudi i građani putem mjesne zajednice ne precizira. Ustavna načela inzistiraju na samostalnom odlučivanju opštine o tim pravima. Statutom opštine, u okviru Ustava i zakona, utvrđuju se područja, organizacija i pravo mjesnih zajednica.« (Dr Živan Šljukić: Mjesne zajednice, Radnički univerzitet »Radivoj Čirpanov«, Novi Sad 1974.)

U većini naselja danas u svijetu prevladavaju male lokalne jedinice (općine) s manje od 2000 stanovnika, ali ima i niz zemalja u kojima su prevladale velike lokalne jedinice.²⁶

I nauka daje vrlo različita mišljenja o optimalnoj veličini osnovnih lokalnih jedinica. Od grčkog filozofa Platona, koji je utvrdio 5000 stanovnika kao gornju granicu male lokalne zajednice, do modernih urbanista (L. Mumford) i sociologa (E. Fromm i drugi) i naših urbanista i sociologa, koji utvrđuju osnovnu urbanističku jedinicu između 5000 i 6000 stanovnika, daju se različiti kriteriji za optimalnu veličinu lokalnih zajednica.

Već tada javlja se i dilema je li u našem sistemu osnovna lokalna zajednica mjesna zajednica ili općina, te treba li mjesna zajednica imati i određene funkcije vlasti.

U odgovoru na to pitanje Eugen Pusić smatra da stvaranjem velikih općina u nas treba tražiti novi oblik najniže (lokalne) jedinice upravljanja. On smatra da su nove lokalne jedinice upravljanja »neophodne kako iz upravnih, tako i iz političkih razloga«,²⁷ te zastupa teoriju da i prijašnji mjesni odbori i stambene zajednice i nove mjesne zajednice nisu samo samoupravne zajednice, nego da imaju i određene funkcije vlasti, odnosno lokalnih jedinica, te da ih ne treba kao organe samoupravljanja i lokalne zajednice kruto odvajati od organa vlasti.²⁸

Nasuprot takvim stavovima, prevladavaju teorije koje mjesnu zajednicu tretiraju isključivo kao oblik samoupravljanja i neposrednog odlučivanja radnih ljudi i građana u naselju. Na primjer, dr Jovan Stefanović piše: »Izrazom mesna zajednica označava (se) postojanje u okviru opštine jedne [...] u teritorijalnom pogledu uže zajednice, kojoj se poverava

²⁶ Vidi podatke o prosječnoj veličini osnovnih jedinica i broju osnovnih jedinica u nizu zemalja u svijetu u doktorskoj disertaciji Inge Perko-Šeparović: Veličina lokalnih jedinica, Zagreb 1965.

²⁷ »Približiti upravne poslove i upravne organe stanovništvu jednako je potrebno sa stanovišta stanovništva kojemu pojedine službe služe i sa stanovišta sistema koji posredstvom upravne organizacije ostvaruje regulativne i kontrolne zadatke. A politička samouprava i neposredno sudjelovanje građana u radu lokalnih organizacija može se razviti samo onda kad je sama problematika dovoljno uska da bi bila pregledna za obične ljude i kad centri političke i upravne djelatnosti nisu suviše prostorno udaljeni«. (Eugen Pusić: Lokalna zajednica — Narodne novine, Zagreb 1963, str. 92.)

²⁸ »Principijelne postavke o mjesnim odborima i mjesnim uredima — koje se čitavo vrijeme u gotovo nepromijenjenom obliku ponavljaju, sprečavaju katkad da se jasno vide stvarne promjene i elastičnosti tog sistema. Mjesni su odbori, tvrdi se danas, kao i 1955, neka vrsta političkih pomoćnih organa općine, i to organa neposredne demokracije, dakle nisu organi vlasti, a mjesni uredi su neposredno ekspozitive općinske uprave, koji mogu — po uputi općinskog tajnika — obavljati izvjesne poslove za mjesne odbore, s kojima međutim nemaju nikakve organske veze. Već slavni nacrt statuta općine Kranj iz 1955. postavlja stvari sasvim drugačije i svojim odredbama znatno prelazi ovu principijelnu sliku. Predviđa čitav niz konkretnih poslova koje mjesni odbor »samostalno vrši (čl. 205), odnosno u kojima »suraduje na provođenju zakona i drugih propisa na svom području« (čl. 106), daje mu pravo da određuje mjere upravljanja općenarodnom imovinom, da rješava zaključkom o upravnoj stvari, da prati rad službenika mjesnog ureda i predlaže NOO-u mjere za poboljšanje tog rada. Mjesni ured dobiva u principu dužnost »da vrši poslovanje za mjesni odbor« (čl. 89. točka 13) i da izdaje upravni akt na temelju zaključka mjesnog odbora (čl. 109). (Eugen Pusić: Lokalna zajednica — Narodne novine, Zagreb 1963, str. 92 i 93.)

samoupravljanje u oblasti nekih delatnosti od neposrednog interesa za te zajednice.«²⁹

Dr Jovan Đorđević smatra da je mjesna zajednica »dobrovoljna organizacija samoupravljanja«, odnosno da je ona »institucija samoupravljanja i jedan oblik samopomoći građana radi zadovoljavanja njihovih životnih potreba, a naročito onih koje materijalno-tehničkim službama olakšavaju zadovoljavanje potreba i interesa domaćinstva i porodice. Prema tome, mjesna zajednica je prvenstveno društvena organizacija u neposrednom životnom smislu te riječi.«³⁰

Dr Leon Geršković smatra da se »izraz mjesna zajednica upotrebljava za demokratski instrument kojim će građani jednog naselja sudjelovati u konkretnom društvenom poslu«, odnosno da mjesnu zajednicu »ne treba pretvoriti u dio sistema političke vlasti« nego da je treba »bezuvjetno razvijati kao oblik društvenog samoupravljanja na ekonomskom i svim drugim područjima.«³¹

I dr Stipe Šušvar, u definiranju mjesnih zajednica, ističe također njihov samoupravni karakter te piše: »one uopće nemaju funkciju vlasti, niti profesionalni personal i po tome su doista samoupravni oblici. Za njihovo djelovanje i razvitak posebno su aktualna pitanja kako da osiguravaju materijalnu osnovu i oslobode se tutorstva općine. Logičan bi razvitak bio da same općine postanu asocijacije mjesnih zajednica.«³²

U periodu formiranja mjesnih zajednica neki teoretičari ističu da je mjesna zajednica prvenstveno *lokalna zajednica*, smatrajući da se pod tim »pojmom najčešće podrazumijeva ona teritorijalna društvena grupa u kojoj čovjek provodi svoj svakodnevni život i kojoj uz to pripadaju i neke društvene funkcije.«³³

Drugi opet naglašavaju da se mjesna zajednica prvenstveno karakterizira kao »proširena porodica«, odnosno da je bit mjesne zajednice u tome da preuzima određene funkcije porodice u zadovoljavanju zajedničkih potreba, te da se mjesna zajednica treba razvijati kao organizirano susjedstvo, a ne kao lokalna zajednica i lokalna jedinica.

Nasuprot tome, neki teoretičari ističu kao bitnu funkciju mjesne zajednice *preuzimanje određenih funkcija općine uključujući i funkcije vlasti*, a posebno funkcije u zadovoljavanju zajedničkih potreba u naselju. Ima i mišljenja da je mjesna zajednica *prvenstveno oblik neposrednog odlučivanja*.

Pokušavajući odrediti bit mjesne zajednice na osnovi različitih definicija, *dr Živan Šljukić* piše: »Zalažući se da se sredstva društvenog upravljanja društvenim poslovima što više prilagode potrebama društva, priličan broj

²⁹ *Dr Jovan Stefanović*: Evolucija društveno-političkih zajednica od 1946. godine i rešenje toga pitanja u prednacrtu Ustava – *Arhiv za pravne i društvene nauke*, Beograd, 4/64.

³⁰ *Dr Jovan Đorđević*: Ustavno pravo, *Savremena administracija*, Beograd, str. 610 i 611.

³¹ *Dr Leon Geršković*: Mesto komune u sistemu društvene raspodele – Samoupravljanje u komuni, *Stalna konferencija gradova Jugoslavije*, Beograd 1961, str. 131, 132.

³² *Dr Stipe Šušvar*: Sociološki presjek jugoslavenskog društva – *Školska knjiga*, Zagreb 1970, str. 149.

³³ *Dr Jože Goričar*: Ispitivanje društvene strukture – *Sociologija* 1/59, str. 128.

autora sklon je shvatanju da bi deo društvenih poslova grupisan u ovim od opštine užim zajednicama ljudi, trebalo obavljati 'neposredno'. To bi isključilo formiranje manje ili veće grupe ljudi kojoj bi se dala sredstva i poverilo obavljanje društvenih poslova. Na taj način se otklanja mogućnost da se posebna grupa ljudi uključuje u različite organe, 'jedinice' ili 'celine', koje su na poseban način organizovane za konkretne društvene poslove. Naprotiv, niz konkretnih društvenih poslova koje su ranije obavljali ili još i sada obavljaju razni državni organi (državni aparat) treba preneti na ove samoupravne organe. Osnovu ovakvog prilaženja suštini mesne zajednice čini njen 'vandržavni oblik'. Njena unutrašnja suština, po takvom shvatanju nije manifestacija državne vlasti, niti je vezana za bilo kakvu vlast. Ako i postoje neke aktivnosti države (vlasti), to jest nekih organa i organizacija, onda su one van mesnih zajednica. Ovakva gledišta uzimaju za osnovu mesne zajednice proces saradnje (a ne proces sukoba) pa na toj osnovi grade njenu fizionomiju.«³⁴

Raspravljajući u svojoj doktorskoj disertaciji³⁵ o različitim faktorima koji utječu na veličinu lokalnih zajednica, Inge Perko-Šeparović navodi sedam grupa faktora: geografski ili prirodni faktor, vremenski faktor, ekonomsko-tehnički faktor, politički faktor, faktor urbanizacije, sociološki faktor i upravni faktor. Analizirajući različite teritorijalne promjene u nas, posebno naglašava potrebu uvažavanja velikih promjena u strukturi i tipu naselja, zbog čega se i mijenjaju pojmovi o veličini lokalne zajednice. Sve te razlike u teoretskom utvrđivanju biti mjesne zajednice, nedovoljna definiranost mjesnih zajednica i kriterija za utvrđivanje područja mjesne zajednice u Ustavu i drugim dokumentima dovodile su do vrlo različitih rješenja u utvrđivanju područja mjesne zajednice.

Na primjer, u Socijalističkoj Republici Hrvatskoj u mnogim zajednicama u pravilu je jedna mjesna zajednica obuhvatala niz sela i naselja, odnosno teritorij bivše općine.

Takve tendencije prevladavale su usprkos tome što je Sabor Socijalističke Republike Hrvatske u svojoj preporuci o statutima općina, precizno zahtijevao da se područje mjesne zajednice u pravilu treba poklapati sa selom, odnosno naseljem, odnosno s realnim lokalnim zajednicama. U preporuci se, uz ostalo, kaže: »[...] U tom cilju je potrebno najprije utvrditi u kojim mjestima nesumnjivo treba da se formiraju mjesne zajednice, jer se to po Ustavu utvrđuje u statutu. Sabor smatra da je neophodno da se problem formiranja mjesnih zajednica riješi pri donošenju statuta i da nema razloga ni za kakvo odgađanje. Kod toga je neophodno držati se ustavnog principa da po pravilu svako pojedino mjesto, selo i drugo naselje, kao i dijelovi grada na području općine čine zasebnu mjesnu zajednicu, kako bi se ostvario princip neposrednog samoupravljanja građana [...]. Pri tome treba prepustiti manjim naseljima (zaseocima i sl.) da odluče da li će se i kojoj mjesnoj zajednici priključiti.«³⁶

³⁴ Dr Živojin Škuljić: Mesne zajednice, Radnički univerzitet »Radivoj Čirpanov«, Novi Sad 1974, str. 49.

³⁵ Dr Inge Perko-Šeparović: Veličina lokalnih jedinica (doktorska disertacija), Zagreb 1965.

³⁶ Informacija o stanju, osnivanju i nekim pitanjima djelovanja mjesnih zajednica na području SR Hrvatske - Odbor za organizaciono-politička pitanja Republičkog vijeća Sabora SRH, studeni 1965.

Sve te nejasnoće, različite koncepcije i ustavne odredbe o dobrovoljnosti, odnosno neobavezanosti konstituiranja mjesnih zajednica, utjecale su da su se u svim republikama i pokrajinama mjesne zajednice sporo osnivale. Na primjer, u SR Hrvatskoj 1964. godine bile su osnovane u 6822 mjesta svega 702 mjesne zajednice (624 u selima i 78 u gradovima),³⁷ što je daleko ispod broja mjesnih odbora i stambenih zajednica u 1962. godini (3045 mjesnih odbora i 198 stambenih zajednica).

Broj osnovanih mjesnih zajednica u SR Hrvatskoj povećao se na 1224 u 1965. godini, odnosno na 1616 u 1966. godini.³⁸

S obzirom da je u 1966. godini u SR Hrvatskoj statutima općina ili odlukama koje zamjenjuju statute općina bilo predviđeno da se ukupno osnuje 1849 mjesnih zajednica,³⁹ a osnovano je 1616, tj. 87,39%, može se na osnovi predviđenog i osnovanog broja mjesnih zajednica i njihove strukture sagledati kakvi su tada kriteriji za utvrđivanje područja mjesne zajednice prevladali.

1. Broj predviđenih mjesnih zajednica (1849) pokazuje da su u nizu općina prevladali stavovi da se mjesna zajednica osniva za više sela i naselja. U odnosu na broj mjesnih odbora to je bio korak nazad, jer je njih bilo gotovo dvostruko više.

2. Međutim, kada se analizira postotak mjesnih zajednica od ukupno osnovanih po broju naselja koja obuhvataju, vidi se da je ipak u znatnom broju slučajeva realizirana preporuka Sabora da svako selo, naselje i dio grada treba da se konstituiraju u mjesnu zajednicu.

Od ukupno formiranih mjesnih zajednica:⁴⁰

s jednim naseljem je	752 ili 46%	mjesnih zajednica,
s 1— 3 naselja	358 ili 22%	mjesnih zajednica,
s 3— 6 naselja	318 ili 19%	mjesnih zajednica,
s 6—10 naselja	119 ili 7%	mjesnih zajednica,
s više od 10 naselja	98 ili 6%	mjesnih zajednica.

Od ukupno osnovanih mjesnih zajednica:⁴¹

s 500 stanovnika je	231 ili 14%	mjesnih zajednica,
s 500— 1000 stanovnika je	446 ili 28%	mjesnih zajednica,
s 1000— 3000 stanovnika je	656 ili 41%	mjesnih zajednica,
s 3000— 6000 stanovnika je	201 ili 12%	mjesnih zajednica,
sa 6000—10.000 stanovnika je	58 ili 4%	mjesnih zajednica,
s više od 10.000 stanovnika je	23 ili 1%	mjesnih zajednica.

Interesantno je navesti još neke podatke iz spomenute informacije:⁴²

³⁷ Izvještaj o formiranju mjesnih zajednica Sabora SR Hrvatske 1973.

³⁸ Isto, 37.

³⁹ Isto, 36.

⁴⁰ Informacija o stanju, osnivanju i nekim pitanjima djelovanja mjesnih zajednica na području SR Hrvatske, Odbor za organizaciono-politička pitanja Republičkog vijeća Sabora SRH, studeni 1965.

⁴¹ Isto, 40.

⁴² Informacija o stanju, osnivanju i nekim pitanjima djelovanja mjesnih zajednica na području SR Hrvatske — Odbor za organizaciono-politička pitanja Republičkog vijeća Sabora SRH, studeni 1965.

»Relativno je mali broj općina koje imaju isključivo velike mjesne zajednice sastavljene od preko 10 naselja (Ozalj, Buje, Poreč i Senj), ali zato postoji znatan broj općina u kojima prevladavaju velike mjesne zajednice (Duga Resa, Gospić, Delnice, Krapina, Klanjec itd.).

Slijedeće općine nisu još formirale mjesne zajednice i to: općina Vojnić, Krk, Rab, Drniš, Obrovac, Sinj, Črnomerac, Medveščak, Peščenica, Trešnjevka i Trnje.

U gradovima je učinjen napredak u pogledu formiranja mjesnih zajednica, tako da svi veliki gradovi osim grada Zagreba imaju formirane mjesne zajednice. Ipak se može konstatirati da je ranije postojalo u gradovima daleko više stambenih zajednica nego danas mjesnih zajednica. Tako npr. u 41 gradu koji je centar općine nije formirana mjesna zajednica, iako je u većini tih mjesta ranije postojala stambena zajednica.

Može se također izvući opća konstatacija da je mali broj općina koje su dosegle broj ranijih mjesnih odbora i to 13 općina imaju približno jednak broj mjesnih zajednica kao ranije mjesnih odbora, 15 općina imaju više mjesnih zajednica, a sve ostale su imale daleko više mjesnih odbora, a naročito općina Bjelovar (114 MO — 27 MZ), općina Đurđevac (74 MO — 25 MZ), Garešnica (44 MO — 14 MZ), Grubišno Polje (37 MO — 13 MZ), Koprivnica (71 — 39), Pakrac (69 — 23), Vrbovec (49 — 9), Gračac (16 — 1), Slunj (33 — 12), Našice (58 — 22), Nova Gradiška (78 — 23), Podravska Slatina (80 — 25), Slavonska Požega (194 — 16), Orahovica (41 — 13), Pazin (16 — 1), Benkovac (52 — 8), Makarska (16 — 4), Metković (18 — 6), Šibenik (16 — 11), Trogir (25 — 1), Vrgorac (23 — 2), Ivanec (74 — 16), Donja Stubica (13 — 7), Dugo Selo (24 — 8), Krapina (34 — 10), Zabok (32 — 14).«

Ti podaci pokazuju da su u *sličnim općinama* po razvijenosti, broju i tipu naselja, urbaniziranosti, razvoju prometa itd., primjenjivani vrlo različiti kriteriji utvrđivanja područja mjesne zajednice.

Isto tako, podaci jasno pokazuju da tri godine nakon donošenja Ustava u *većini gradova nisu formirane* mjesne zajednice, odnosno da su one mnogo lakše nalazile sadržaj rada u selu nego u gradu.

U navedenom periodu, u vrijeme djelovanja privredne i društvene reforme (1965—1971. godine) neprestano se povećavao broj mjesnih zajednica. U Jugoslaviji je 1965. godine bilo 3627 formiranih mjesnih zajednica, 1969. godine 8041 mjesna zajednica, a 1971. godine 8586 mjesnih zajednica.⁴³

Interesantno je pogledati podatke o broju mjesnih zajednica u 1973. godini, u godini izrade novog ustava i utvrđivanja nove ustavne koncepcije mjesne zajednice. U rujnu 1973. godine⁴⁴ u Hrvatskoj je bilo ukupno formirano 3102 mjesne zajednice, od toga 2803 u selima i 299 u gradovima. To je za 73,39% više od predviđenog broja mjesnih zajednica u statutima općina.

Povećanjem broja mjesnih zajednica bitno se promijenila i njihova struktura. To se lijepo vidi iz ovih podataka:

⁴³ Statistički bilten Saveznog zavoda za statistiku, broj 599, za 1971. godinu.

⁴⁴ Izvještaj o formiranju mjesnih zajednica, Sabor SR Hrvatske, Organizaciono-političko vijeće, br. 2893-V/455-1973.

Od ukupno formiranih mjesnih zajednica 1973. godine u SR Hrvatskoj:⁴⁵

s jednim naseljem je	2059 ili 66,38%	mjesnih zajednica,
s 1—3 naselja je	513 ili 16,54%	mjesnih zajednica,
s 3—6 naselja je	298 ili 9,61%	mjesnih zajednica,
sa 6—10 naselja je	114 ili 3,80%	mjesnih zajednica,
s više od 10 naselja je	118 ili 3,80%	mjesnih zajednica.

Od ukupno osnovanih mjesnih zajednica u 1973. u SR Hrvatskoj:

s 500 stanovnika je	1133 ili 36,53%	mjesnih zajednica,
s 500—1000 stanovnika je	858 ili 27,66%	mjesnih zajednica,
s 1000—3000 stanovnika je	783 ili 25,24%	mjesnih zajednica,
s 3000—6000 stanovnika je	188 ili 6,06%	mjesnih zajednica,
sa 6000—10.000 stanovnika je	96 ili 3,09%	mjesnih zajednica,
s više od 10.000 stanovnika je	44 ili 1,42%	mjesnih zajednica.

Ti podaci, u usporedbi s podacima iz 1966. godine, pokazuju da se bitno povećao broj mjesnih zajednica s jednim naseljem (sa 752 mjesne zajednice na 2059 mjesnih zajednica) tako da se postotak mjesnih zajednica s jednim naseljem od ukupnog broja formiranih mjesnih zajednica povećao sa 46% 1966. na 66,38% od ukupnog broja mjesnih zajednica 1973. godine. Istodobno se smanjio broj mjesnih zajednica koje obuhvataju 3—6 naselja sa 19% u 1966. na 9,61% u 1973. godini, a broj mjesnih zajednica koje obuhvataju 6—10 naselja sa 7% 1966. na 3,67% 1973. godine. Smanjio se i broj mjesnih zajednica s 10 naselja sa 6% 1966. na 3,80% 1973. godine. Ali apsolutni se broj povećao s 98 mjesnih zajednica 1966. na 118 1973. godine.

Podaci o broju stanovnika u jednoj mjesnoj zajednici također pokazuju da se bitno povećao postotak mjesnih zajednica koje imaju do 3000 stanovnika. Dok su 1966. godine od ukupnog broja mjesnih zajednica, mjesne zajednice koje su imale do 3000 stanovnika sudjelovale sa 83%, u 1973. godini mjesne zajednice koje imaju do 3000 stanovnika sudjelovali sa 89,43%.

Te usporedbe potvrđuju već spomenute konstatacije da je iz godine u godinu ne samo rastao broj mjesnih zajednica nego da su one sve više po svom teritoriju postajale realne lokalne zajednice. Ali navedeni podaci pokazuju da još uvijek u 1973. godini ima velikih mjesnih zajednica koje obuhvataju više od 10 naselja, te da će u narednom periodu dolaziti do povećanja broja mjesnih zajednica i do usklađivanja područja mjesne zajednice s postojećim realnim lokalnim zajednicama.

Ti podaci pokazuju da se broj mjesnih zajednica približio broju prijašnjih mjesnih odbora i stambenih zajednica, odnosno prijašnjem broju narodno-oslobodilačkih odbora.

Takve pozitivne tendencije u smanjivanju područja mjesnih zajednica rezultat su analize prakse i usmjeravanja aktivnosti putem preporuka i dokumenata skupština društveno-političkih zajednica i društveno-političkih organizacija.

⁴⁵ Isto.

Iako proces utvrđivanja područja mjesnih zajednica u 1973. godini nije završen, može se reći da su u tom periodu na bazi teoretskih rasprava i analize prakse utvrđeni prilično konkretni stavovi o kriterijima na osnovi kojih treba utvrđivati područje mjesnih zajednica.

Sve više prevladava spoznaja da mjesna zajednica, kao oblik društvene organizacije, kao formalna zajednica, treba da se u pravilu osniva za naselje, dio naselja, odnosno grupu povezanih naselja *u kojima su stanovnici povezani ne samo određenim brojem zajedničkih interesa nego i zajedničkim društveno-psihološkim karakteristikama i razvijenim osjećajem solidarnosti, teritorijalne pripadnosti i kolektivizma*. Sve se više ističe potreba da se mjesna zajednica, kao organizacija, u što više slučajeva poklapa s postojećim realnim lokalnim zajednicama u kojima postoji svjesna identifikacija stanovništva sa *zajedničkim interesima i spoznaja da zajedničke interese mogu uspješno ostvarivati zajedničkim akcijama*. U tom smislu ističe se da je idealno rješenje, gdje god je moguće, da se mjesna zajednica, kao organizacija, kao društveni podsistem i kao oblik samoupravnog i političkog organiziranja, *podudara s naseljem, dijelom naselja, odnosno s nekoliko naselja, kao realnom zajednicom, ako područje mjesne zajednice objektivno postoji kao realna lokalna zajednica*.

Pri tome se posebno naglašava da treba voditi računa o vrlo velikim, intenzivnim promjenama posljednjih godina u mijenjanju strukture naselja i velikim demografskim promjenama koje su u toku. Upravo zbog tih vrlo naglih promjena u veličini naselja, socijalnoj strukturi i drugih, *mnoga naselja, koja su u prošlosti bila realne zajednice — gube te karakteristike, uz istodobno stvaranje novih zajednica*. O tom dinamičkom faktoru treba voditi računa, te na osnovi predviđanja i dugoročnog planiranja određivati područje mjesne zajednice tako da se upravo njenom organizacijom i aktivnosti stvaraju realne lokalne zajednice. Zato tamo gdje ne postoji realna zajednica, gdje ne postoji identifikacija stanovnika s određenim lokalnim teritorijem, treba odrediti teritorij mjesne zajednice tako da se *njenim funkcioniranjem što prije stvori realna zajednica*, da upravo zadovoljavanjem niza zajedničkih potreba stanovnici spoznaju svoje interese i nužnost zajedništva na određenom prostoru.

U mnogim naseljima postepeno nestaju brojne institucije koje su bile čvrsti temelje zajedništva njihovih stanovnika. Na primjer, u posljednjih 10 godina nestalo je škola u više od 500 naselja. Mnoge nove institucije koje prodiru u selo, zbog ograničenog tržišta ne idu u svako selo, u svako naselje, nego se koncentriraju u većim selima i tako stvaraju nove interesne zajednice.

Mogao bi se navesti još niz pokazatelja koji govore da *u velikom broju naselja brzo opada broj stanovnika i zbog odlaska mladih ostaju starci*. Iz tih naselja *odlaze i društvene institucije i one sve više gube karakteristiku zasebne cjeline, zajednice, a stanovnici se radi zadovoljavanja osnovnih potreba sve više orijentiraju na institucije van svoga naselja*.

Uz to, izgradnja puteva, saobraćajnica, institucija stvara nove šire lokalne zajednice u kojima stanovnici na području nekoliko naselja sve više zadovoljavaju svoje osnovne potrebe koje su *nekada isključivo zadovoljavali u svom naselju*. Lokalni prostor postaje sve manje okvir za zadovoljavanje niza zajedničkih potreba. Sve veći broj zajedničkih potre-

ba, koje je zadovoljavao u svom naselju, urbanizirani čovjek zadovoljava u različitim interesnim zajednicama i institucijama koje se formiraju šire od naselja.

Odatle i tendencija stvaranja takozvanih velikih mjesnih zajednica, odnosno obrana postojećih velikih mjesnih zajednica u kojima *uz centar mjesne zajednice postoji više malih naselja čiji stanovnici sve više svoje zajedničke potrebe zadovoljavaju u centru mjesne zajednice.*

Odatle i otpori tih malih naselja da se konstituiraju kao zasebne mjesne zajednice, jer većinu svojih potreba zadovoljavaju zajednički.

Zbog toga se čini da je potrebno u utvrđivanju područja mjesnih zajednica početi od nužnosti *prostornog planskog razvoja povezanih naselja, zaustaviti stihiju i planirati razvoj seoskog područja, te na osnovi toga utvrditi takva područja mjesnih zajednica koja približno odgovaraju sadašnjim i budućim procesima.* Sadašnje tendencije pokazuju da će više od 10.000 sela u Jugoslaviji u perspektivi prestati postojati.

Nasuprot tome, velika migracija stanovnika iz seoskih područja dovodi do stihijskog, neplanskog razvoja gradova. Oko 100.000 novouposlenih osoba godišnje prima društvena privreda. Ali sav porast broja uposlenih u društvenoj privredi ne koncentrira se samo u gradovima, nego i u prigradskim naseljima uz gradove. To izaziva nove velike probleme, jer i gradska naselja i prigradska koja nastaju kao dugački nizovi kuća uz saobraćajnice sve više gube karakteristiku zajednice.

Takve promjene sve više *ruše postojeću strukturu teritorijalne organizacije, kidaju susjedske veze i osjećaj solidarnosti, zajedništva, dovode do psiholoških pojava osamljenosti, egoizma, društvene neaktivnosti.* Ljudi, gubeći sve više stare veze i navike življenja, napuštajući život u staroj seoskoj zajednici, ne uspostavljaju nove oblike zajedništva i povlače se u krug svojih uskih interesa.

Zbog toga se s pravom postavlja pitanje ne samo kakav teritorij mjesne zajednice u seoskom području, nego još više kakva nam je mjesna zajednica potrebna u gradu i prigradskim naseljima.

O svim tim kriterijima i realnim tendencijama nedovoljno se vodi računa pri utvrđivanju područja mjesnih zajednica.

Treba sagledati i proučiti zbog čega su se određena naselja i realne ljudske zajednice formirale, kakva im je perspektiva, te težiti da se mjesne zajednice, i u gradu i na selu, organiziraju tako *da svojom aktivnosti što prije i što potpunije konstituiraju nove zajednice stanovanja. Pri tome treba razmotriti i ove kriterije o utvrđivanju područja (teritorija) mjesne zajednice:*

— Područje mjesne zajednice *ne smije biti preveliko, ni po teritoriju ni po broju stanovnika,* jer u mjesnoj zajednici treba što je moguće potpunije razvijati što neposrednije samoupravljanje i što neposrednije sudjelovanje građana u rješavanju zajedničkih potreba u mjestu stanovanja. To je vrlo teško ostvariti u velikim mjesnim zajednicama.

— Treba težiti za tim da područje mjesne zajednice bude *što potpunija interesna zajednica,* u koju se građani udružuju radi rješavanja zajedničkih problema. Upravo postojanje zajedničkih problema u jednom naselju ili dijelu naselja, u rješavanju kojih se mogu angažirati ne samo građani

nego i organizacije udruženog rada čiji radnici žive na području mjesne zajednice, jedan je od uvjeta za uspješno funkcioniranje mjesne zajednice.

— Područje mjesne zajednice mora biti što je moguće više *realna zajednica* u kojoj razvoj i zajednički život, navike i drugi faktori upućuju građane na to da se organiziraju radi zajedničkog rješavanja niza problema u mjestu stanovanja.

— Treba težiti za tim da mjesna zajednica bude što *cjelovitija urbanistička cjelina* (naselje, grupa manjih naselja, dio većeg naselja), odnosno da se u njoj što potpunije zadovoljavaju potrebe proširene porodice, tj. svakodnevne zajedničke životne potrebe porodice u mjestu stanovanja. U tom smislu, donošenjem urbanističkih planova treba težiti za tim da u svakoj mjesnoj zajednici postoji društveni dom (društveni centar), odnosno osnovna škola, dječji vrtić, rekreacioni prostor, prodavaonice živežnih namirnica, restoran društvene ishrane itd.

Dakle, *mjesna zajednica treba biti interesna urbanistička cjelina u kojoj je moguće razviti što neposrednije samoupravljanje građana i što potpunije zadovoljavati osnovne zajedničke životne potrebe građana u mjestu stanovanja.*

Prema tome, bit je mjesne zajednice stvaranje uvjeta da svi oblici organiziranja građana što aktivnije rade na zadovoljavanju zajedničkih potreba građana u mjesnoj zajednici i u općini. Da bi se to ostvarilo, posebno je važno da se *područje mjesne zajednice poklapa s područjem osnovne organizacije Socijalističkog saveza, Saveza komunista, Saveza omladine, s osnovnim društvenim organizacijama, udruženjima građana, s raznim društvima i klubovima i drugim oblicima organiziranja građana u mjestu stanovanja.*

Na osnovi tih kriterija o području mjesne zajednice, potrebno je, uz njihovo ostvarivanje radi utvrđivanja područja mjesne zajednice, osigurati i ostvarivanje ovih principa:

— *izvorno je, neotuđivo pravo građana da se organiziraju u mjesnu zajednicu isto kao što je izvorno i neotuđivo pravo radnih ljudi da se udružuju u osnovnu organizaciju udruženog rada;*

— *pravo je radnih ljudi i građana u mjesnoj zajednici da samostalno utvrđuju područje mjesne zajednice i organiziraju mjesne zajednice kao osnovne samoupravne zajednice u mjestu stanovanja;*

— *pravo je radnih ljudi i građana u mjesnoj zajednici da u skladu s ustavnim normama na principu samoupravljanja utvrde organizaciju mjesne zajednice — statut, organe upravljanja, program rada itd.*

Ti kriteriji, utvrđeni na osnovi analize 10-godišnjeg razvoja mjesnih zajednica, bili su osnova za utvrđivanje novih ustavnopravnih i političkih gledišta o utvrđivanju teritorija (veličine) mjesne zajednice u diskusiji o novom ustavu, odnosno o novoj ustavnoj koncepciji mjesne zajednice.

SUMMARY

The author in the first part of the article established the essential characteristics of various types of primary, local units (of government) and councils.

1. The conception, organizational structure and function of the people's Liberation Councils during the period of NOB (the People's Liberation Struggle) from 1941–1945, and their role in the creation of the new socialist government.

2. The role of the *People's Local Councils* during the period from 1946–1952.

3. The functions of *People's County Councils* in the period from 1952–1955 in which the basic territorial unit of government ceases to function in harmony with the local council, and in which the problem of organizing the primary, local councils recurs.

4. *Local Councils* in rural areas and *Residential Councils* in urban areas functioning as the new type of primary, local council, as the organ of self-government (without its own organs of government) and as the forerunner of the modern concept of the local council.

5. The development of local councils in the period from 1963–1973 as universal, primary councils of local self-government in both urban and rural areas.

In the second part of this article the author works out in detail the essential characteristics of the concept of the local council and outlines all essential changes in the development of local councils from 1963–1973.

The author, basing his analysis on practice, lists the basic criteria for determining the size of a local council for different types (rural, urban and suburban).