

NADA KISIĆ-KOLANOVIĆ

## Prilog proučavanju narodne vlasti u Hrvatskoj 1943—1945.

U empirijskom istraživanju naslovljene problematike pojmovno određene narodne vlasti postavlja se toliko jako da to pitanje ne može biti ostavljeno po strani. Prije svega, znanstveni tretman te pojave stavlja nas pred zadatak istodobnog razumijevanja institucionalne strukture, morfologije sistema vlasti i njezinoga šireg političkog i društvenog konteksta. Dosadašnja razmatranja donekle su izolirala svoj predmet istraživanja na pojedine probleme pa su i rezultati bili često nekonkluzivni.<sup>1</sup> Ipak, sabrano je toliko empirijskih podataka da su moguće sveobuhvatnije i složenije analize. Svakako, granice pojmovnog određenja narodne vlasti treba povući šire od pojave klasičnih državnih organa vlasti (NOO-a, ZAVNOH-a, organa pravosuđa) i poći od pretpostavke da ona sadrži skup regulativnih, političkih, društvenih i ekonomskih elemenata od kojih svaki može obuhvatiti i protivrječne dimenzije. Ma koliko nam se svi ti elementi činili relevantnim za našu situaciju, nije ih jednostavno obuhvatiti u svoj njihovoj širini. Stoga ćemo u ovom prilogu težište staviti na institucionalnu mrežu, njen tehnički i strukturni aspekt te pitanja integracije vlasti.

Utvrđeni parametri odnose se na vremensko razdoblje 1943—1945. Pri tom se u cjelokupnoj zamisli pojavljuje specifična dilema o mogućnosti da se strukturnim pokazateljima obuhvati sva dubina i bogatstvo detalja događajne stvarnosti.

### *Počeci strukturiranja upravnog sistema 1943—1945.*

U razmatranju problematike razvitka vlasti završetak 1943. godine u Hrvatskoj u izvjesnom smislu označava i završetak izgradnje organizacione osnove posvema nove državne organizacije, koja je izrastala kao tekovina NOB-a, bez ikakvog kontinuiteta s predratnim državnim institucijama. U analizi dostignutog stupnja razvoja narodne vlasti u Hrvatskoj, vijećnici Drugog zasjedanja ZAVNOH-a ukazali su na nekoliko bitnih obilježja:

Izvršni odbor ZAVNOH-a od početka svog djelovanja imao je, uglavnom, dva najvažnija zadatka: prvo, ojačati političku ulogu NOO-a kao

<sup>1</sup> U bilješkama je izostavljeno opširnije navođenje znanstvene literature o ovoj temi, stoga čitaoca upućujemo na detaljniji uvid u literaturu u radu autora: O dosadašnjim istraživanjima narodne vlasti u Hrvatskoj 1941—1945, ČSP, 3/1975, 69—97.

organa NOB-a; drugo, učvrstiti NOO-e kao organe demokratske vlasti. S tim u vezi konstatirano je da je mrežom NOO-a obuhvaćen gotovo čitav prostor Hrvatske, a izgrađen je i određeni broj kadrova, ali koji je, s obzirom na zadatke s kojima je bio suočen, još uvijek bio malobrojan. Nadalje, opća ocjena da se NOO-i nisu potpuno izdigli kao politički rukovodioci naroda pretpostavljala je nužan organizacioni napor za izdizanje viših NOO-a (okružnih, oblasnih i pokrajinskih) koji bi zapravo bili ključni nosioci političkog i organizacionog učvršćenja oslobođenog područja i organizacije jedinstvene građanske vlasti na njemu.<sup>2</sup>

S obzirom na širok razmah NOP-a u Hrvatskoj, Izvršni odbor ukazao je na očiglednu potrebu stvaranja plana za organizaciju vlasti i na neoslobođenim prostorima.

Prema tome, temeljno pitanje u organizaciji vlasti na koje je u početku 1941. koncentrirana sva pažnja jest: afirmirati NOO-e kao trajne i stabilne institucije vlasti na čitavom prostoru Hrvatske. U skladu s tom osnovnom razvojnom tendencijom, pred organe narodne vlasti bilo je postavljeno nekoliko zahtjeva, od kojih je potrebno nešto više reći o izgradnji »državnog aparata« u NOO-ima.

Ostvarenje toga zadatka nije nipošto bio lagan posao, jer je svjestan program imao svoj puni smisao dobiti tek u svakodnevnoj praksi koja je, uglavnom, morala da iz ničega stvori nešto. Objektivne prilike često su sputavale niže NOO-e da prelaze na složeniju unutrašnju organizaciju, ali se u njima radilo u revolucionarnom entuzijazmu.

Ukratko ćemo rezimirati nove konstitutivne elemente u vezi s izgradnjom državnog i upravnog aparata u NOO-ima koji su sadržani u Uputstvima za rad NOO-a kao organa državne vlasti slobodne Hrvatske u DFJ, koja je u ožujku 1944. godine donio Odjel za sudstvo i upravu ZAVNOH-a.

Premda je u državopravnoj literaturi izneseno i mišljenje da ta Uputstva u Hrvatskoj nisu postala službeni dokument, jer ih je donio Odjel za sudstvo i upravu a ne Izvršni odbor ZAVNOH-a,<sup>3</sup> sasvim određeno možemo ustvrditi da su ta Uputstva služila kao osnova za organizaciju narodne vlasti u Hrvatskoj od travnja 1944, a njihovu supsidijarnu primjenu srećemo i nakon donošenja Odluke o ustrojstvu i poslovanju NOO-a i skupština Federalne Hrvatske na III zasjedanju ZAVNOH-a. Isto tako, u prosuđivanju normativnog karaktera tih Uputstava moramo uvažiti i to da do Trećeg zasjedanja ZAVNOH-a još nema točno utvrđene procedure koji je organ ZAVNOH-a nadležan za donošenje određene vrste normativnih akata.<sup>4</sup> Konačno, značenje tih Uputstava ne umanjuje ni to što su se neke odredbe, pretežno tehničko-administrativne, u praktičnom životu prilagođavale konkretnim mogućnostima svoga ostvarenja.

Prije svega, Uputstva ponovo potvrđuju osnovne principijelne postavke o NOO-ima kao isključivim nosiocima svih funkcija državne vlasti u

<sup>2</sup> Zbornik dokumenata, Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Hrvatske 1943, Zagreb 1964, dok. 152, 441-452.

<sup>3</sup> Usp. L. Geršković, Dokumenti o razvoju narodne vlasti, Beograd 1948, 279-287.

<sup>4</sup> Usp. komentar Uputstva H. Sirotkovića u ZAVNOH 1944/II, dok. 107, 341.

svom djelokrugu. U strukturama društvenog odlučivanja njima i nadalje pripada centralno mjesto. Uz političke funkcije, oni su nosioci privrednog, društveno-organizacijskog i kulturno-prosvjetnog života u svojim teritorijalnim jedinicama na oslobođenom području. Odnos viših i nižih NOO-a obilježen je načelom dvostruke vezanosti. Niži NOO-i odgovorni su višim NOO-ima i ZAVNOH-u kao najvišem organu narodne vlasti u Hrvatskoj. Viši NOO, odnosno ZAVNOH, mogu u svako doba kontrolirati rad nižih jedinica i u svakom stadiju postupka posredovati i donijeti odluku.<sup>5</sup> Istodobno uz spomenute jake kontrolne ovlasti po vertikali, koje su prvenstveno osiguravale regulativnu efikasnost zaštite općih interesa NOB-a i NOP-a, definirani su i izgrađeni određeni elementi samouprave i na planu institucionalne strukture vlasti i na planu približavanja poslova vlasti stanovništvu.

Prvi primjer odnosi se na mogućnost NOO-a da u smislu općih propisa i smjernica AVNOJ-a, ZAVNOH-a i viših NOO-a donose za svoj teritorij »i opće propise, a ne samo konkretne odluke u pojedinim pitanjima«.<sup>6</sup>

U drugom primjeru riječ je o općem načelu prema kojem se NOO-i »kao narodna vlast u izgradnji svoje države ne smiju oslanjati samo na silu vlasti, nego, naprotiv, trebaju nastojati da za izvršenje svakog zadatka mobiliziraju dobrovoljno narod, kako bi on taj zadatak prihvatio i ostvario kao svoj vlastiti«.<sup>7</sup> Širu perspektivu novih društvenih odnosa, u kojima stanovništvo svoj odnos prema vlasti ne temelji isključivo na tradicionalnoj podaničkoj ulozi, otvaralo je i općenito zastupano načelo »odgovornosti NOO-a prema narodu«, i njihova izričita dužnost da podnose periodične izvještaje o radu na masovnim sastancima, javnim zborovima i konferencijama sa odborima JNOF.

Dok je dosad bilo riječi o manje-više provjerenim demokratskim načelima u organizaciji narodne vlasti, novo što Uputstva donose odnosi se u prvom redu na usavršavanje unutrašnje organizacijske strukture NOO-a.

Napominjemo, najprije, da je teritorijalna struktura odbora ostala, uglavnom, nepromijenjena. I dalje djeluje veći broj organizaciono fiksiranih oblika: seoskih, općinskih, gradskih, kotarskih, okružnih i oblasnih NOO-a. U većim gradovima mogli su se formirati za pojedine četvrti pododbori gradskog NOO-a, a gradski NOO-i, u zavisnosti od veličine grada, mogli su biti na nivou općinskog, kotarskog ili okružnog NOO-a. Najniža je jedinica vlasti seoski NOO. Iako je puna organizaciona struktura s političkopredstavničkim i izvršnim organima (odjelima) propisana za NOO-e od općinskog nadalje, seoski odbori definirani su kao potpuni organi vlasti i politički faktori koji rukovode cjelokupnim životom sela.<sup>8</sup> Svi se poslovi seoskog NOO-a obavljaju posredstvom tajništva koje sačinjavaju odbornici zaduženi za pojedine poslove.

<sup>5</sup> Nav. dok. 352.

<sup>6</sup> Nav. dok. 343.

<sup>7</sup> Nav. dok. 359.

<sup>8</sup> Nav. dok. 345.

Ono što je s vremenom postalo neprimjereno novim kompleksnim zadacima odbora odnosilo se prije svega na dotadašnju podjelu rada u višim NOO-ima. Koliko god su ratne prilike iziskivale brzi prelaz s riječi na djela bez velikog »administriranja«, ne smijemo smetnuti s uma da je bila riječ o izgradnji sve složenijeg aparata nove državne vlasti koji je implicirao i razvedeniji tip upravljanja. S tim u vezi došlo je do podjele funkcija i nadležnosti između plenuma, izvršnog odbora i odjela u svim višim NOO-ima, a djelomično i u općinskim. Takvom unutrašnjom organizacijom NOO-a nije se diralo u oznaku NOO-a kao jedinstvenih tijela, riječ je bila isključivo o zahtjevu svrsishodnijeg rješavanja svih zadataka koji je dotadašnji stupanj NOB-a pred njih postavljao. Prema Uputstvima, unutar izvršnog odbora organiziraju se odjeli na čelu s pročelnikom. Ustanovljeni su ovi odjeli: upravni, sudski, gospodarski, tehnički, saobraćajni, prosvjetni, propagandni, zdravstveni i socijalni odjel, a u oblasnom NOO-ima i financijski odjel. Za svaki odjel trebalo je ustanoviti zasebnu kancelariju i stručno osoblje. Dok je plenum NOO-a obavljao sve poslove trajne vrijednosti, uključujući isključivo pravo davanja općih direktiva za rad svom izvršnom odboru i svim nižim NOO-ima, u praksi je afirmiran veliki koordinativni značaj izvršnog odbora i tajništva NOO-a koji su rukovodili cjelokupnim radom svih odjela i usmjeravali ih u njihovom svakodnevnom radu.

Uputstvima je opširno propisan i djelokrug rada pojedinih odjela, metode rada NOO-a (plenarni sastanci, sastanci izvršnog odbora, savjetovanja sa nižim NOO-ima, rad u odjelima), disciplinska odgovornost članova i osoblja NOO-a, postupak pred NOO-ima kad je riječ o privatnim interesima, politička izobrazba članova NOO-a i dr. Jednom riječju, ZAVNOH-ova Uputstva za organizaciju i rad NOO-a iz ožujka 1944. možemo svesti pod zajednički nazivnik daljnje normativne stabilizacije cjelokupnog sistema vlasti NOO-a.

Uz to, u težnji za normativnom stabilizacijom sistema vlasti, primjereno značenje dobiva pitanje uređenja sudske vlasti NOO-a, odnosno pitanje odvajanja sudske od upravne vlasti i samostalno organiziranje sudova. Ocjenjujući rad NOO-a na području narodnog sudovanja, P. Gregorić je na Drugom zasjedanju ZAVNOH-a istakao »da su se svi dotadašnji sudski sporovi rješavali u NOO-ima nagodbom stranaka ili odlukom koja je bila rezultat opće sudske vlasti i rada NOO-a, a ne odluke posebno organiziranih sudova NOO-a. Stoga su pitanja forme rada, vanjske i unutrašnje organizacije sudovanja i dr.«, u takvim slučajevima bila potpuno neodređena, tako da ni opći principi pravednosti i interesi NOB-a nisu mogli biti sistematski čuvani i ostvarivani. Prema Gregoriću izvještaju čini se da viši NOO-i nisu tim pitanjima poklonili dužnu pažnju.<sup>9</sup>

Potkraj prosinca 1943. Odjel za sudstvo i upravu ZAVNOH-a donio je nova uputstva o postupku sudova NOO-a, prema kojima sudovi i nadalje ostaju sastavni dio NOO-a. Sudovi NOO-a obavljaju svoju funkciju u vijeću od tri člana. Pravicima profesionalcima u narodnim sudovima dodijeljena je isključivo uloga stručnog savjetodavnog organa i ne pripada im pravo odluke, osim ako nisu izabrani za članove NOO-a. Sudovi

<sup>9</sup> ZAVNOH 1943, dok. 152, 450–451.

NOO-a sude po zakonima i zakonskim odredbama AVNOJ-a i ZAVNOH-a, zatim po narodnom pravnom shvaćanju i po dotadašnjim zakonima koji su postali pravni običaj i ne protive se načelima NOB-a. Sudsku funkciju obavljali su narodni, općinski, kotarski, okružni i oblasni sudovi NOO-a. Suđenje se obavljalo javno, često na masovnim sastancima na kojima je pod rukovodstvom suda NOO-a djelomično sudjelovao i sam narod podnošenjem svih dokaza. Uputstva su detaljnije razrađivala i pitanja postupka koji se temeljio na osnovnim načelima materijalne istine, usmenosti, neposrednosti, zakonitosti, besplatnosti postupka, prava građana na obranu te načelu odvajanja suda od organa optužbe. Usvojena je dvostепенost postupka, te se odluka višega narodnog suda u povodu žalbe na prvostепену presudu smatrala pravomoćnom i izvršnom. Izvještaji Odjela za sudstvo i upravu ZAVNOH-a potvrđuju da je prema tim Uputstvima sudstvo bilo uređeno na području okružnih NOO-a za Liku, Kordun, Baniju, Hrvatsko primorje, Gorski kotar, Počuplje, Karlovac, te na području Oblasnog NOO-a za Slavoniju.<sup>10</sup>

Na ostalom oslobođenom prostoru uređenje sudstva se privodilo kraju, s izuzetkom Dalmacije i Istre gdje je cjelokupan rad sudova bio na početnim osnovama. Prema općim ocjenama razvoj sudstva na oslobođenom teritoriju (sredina 1944) ukazivao je na očigledne znakove sve veće sposobnosti, posebno u oblasti privatnog prava. Naime, sudovi su, uglavnom, rješavali privatnopravne sporove. Sporovi o vlasništvu stoke, o izdržavanju djece, roditelja i bračnog druga, brakorazvodne parnice, dioba zadruga i dr., dok je broj krivičnih sporova bio manji (krađe iz zemunice, tjelesne povrede, u manjem broju ubojstva).

Sve jača težnja da se sudstvo više istakne od ostalih poslova izvršne vlasti, koja je izvирala iz opće i neprestane potrebe »dizanja ugleda« cjelokupnog sistema nove vlasti, oživotvorena je odlukom Predsjedništva ZAVNOH-a o osnivanju Sudskog vijeća ZAVNOH-a u lipnju 1944. Nadležnost te vrhovne sudske instance određena je tako što je taj sud rješavao žalbe protiv viših narodnih sudova (okružnih, oblasnih), kao prvostепенih, i donosio odluke u prvom stepenu u povodu svih zločina, kojima se jače zadiralo u općenarodne interese, a nisu bili u nadležnosti vojnih sudova, te sve druge predmete koji su zbog očuvanja javnih interesa bili izuzeti iz nadležnosti redovnih sudova i predani na suđenje najvišem sudu.

Konačno, u svibnju 1944, Povjereništvo za sudstvo NKOJ-a uputilo je svim zemaljskim vijećima okružnicu u kojoj je inicirano potpuno organizacijsko odvajanje sudstva od uprave.<sup>11</sup> Prema odredbi Predsjedništva ZAVNOH-a iz listopada 1944. svi narodni sudovi izdvojeni su iz sastava NOO-a i organizirani u samostalne i nezavisne organe vlasti. Tako je bio potpuno ostvaren osnovni interes sudova da u vršenju svoje dužnosti budu samostalni i neovisni od utjecaja ostalih organa vlasti. Uz to, zbog obimnosti upravnih poslova, NOO-i praktički nisu ni mogli nositi teret daljnje institucionalne izgradnje sudstva.

<sup>10</sup> ZAVNOH 1944/II, dok. 145, 496–503.

<sup>11</sup> Test okružnice Povjereništva za sudstvo NKOJ-a objavljen je u knjizi *M. Pijade – S. Nešović, Prvo i Drugo zasjedanje AVNOJ-a, Zagreb 1964, 266–277*. Spomenuta okružnica stigla je u sjedište ZAVNOH-a tek u početku listopada 1944.

Premda su bile izmijenjene organizacijske postavke sudstva, njegov duh i temeljni principi ostali su i nadalje da, oživotvorujući pravdu, štite sve tekovine NOB-a.

U cilju jedinstvenog postupanja narodnih sudova Odjel za pravosuđe ZAVNOH-a izradio je nekoliko uputstava. Među njima su bila najopsežnija Uputstva za rad sudova u kaznenim stvarima u kojima su sistematski obrazloženi temeljni pojmovi materijalnoga krivičnog prava. Osim tih Uputstava izrađena su još i Uputstva o postupanju sudova u građanskim parničnim stvarima, Uputstva o postupku u kaznenim stvarima i Uputstva o izvršenju. Od ostalih projekata zakonodavne prirode, Odjel za pravosuđe ZAVNOH-a izradio je i nacrt za vođenje matičnih knjiga. Taj je nacrt posebno značajan po tome što su u njemu dana rješenja nekih osnovnih pitanja s područja bračnog prava. Među njima, svakako, treba istaknuti uvođenje civilnog braka uz dotadašnji crkveni. Iz razloga političkog oportuniteta spram crkvenih krugova u vezi s uvođenjem civilnog braka, ta Uputstva nisu imala formalno odobrenje Izvršnog odbora ZAVNOH-a, a ni Predsjedništvo ZAVNOH-a nije konačno odobrilo nacrt te je na svojoj III sjednici potkraj kolovoza 1944. naredilo Zakonodavnoj komisiji da izradi novi prijedlog Uputstava. Ipak, dosadašnja istraživanja navode na zaključak da su se ta Uputstva primjenjivala neko vrijeme na većem dijelu oslobođenog područja Hrvatske.<sup>12</sup> Sličnu sudbinu imao je i nacrt Uputstava o brakorazvodnim parnicama, koji je Odjel za pravosuđe izradio u ožujku 1944. godine. U njima je donesena odredba da narodni sudovi mogu odlučivati o razvodu svih brakova pa i onih sklopljenih pred crkvenim službenicima. Premda je Predsjedništvo ZAVNOH-a odbilo Uputstva i naredilo da se povede kampanja protiv razvoda braka, i ova su se Uputstva primjenjivala na terenu dok ih konačno Ministarstvo pravosuđa Hrvatske nije ukinulo u srpnju 1945.

Sve navedeno govori u prilog opće pretpostavke da se narodna vlast uspjela afirmirati kao trajna i stabilna institucija na oslobođenom prostoru Hrvatske. Takvu ocjenu izrazio je u svom izlaganju P. Gregorić, tajnik Izvršnog odbora ZAVNOH-a, na III zasjedanju riječima: »Mi danas bez lažne skromnosti možemo ustvrditi, da nam je uspjelo podići samoinicijativu u aparatima narodne vlasti na terenu, da nam je uspjelo prilično čvrsto rukovoditi svim poslovima, koji se tiču oblasti javnog života u oslobođenoj Hrvatskoj.«<sup>13</sup> U tom trenutku u Hrvatskoj djeluje oko 4600 NOO-a (Izveštaj S. Opačića na III zasjedanju ZAVNOH-a).

*Teritorijalni razvoj osnovnih demokratskih jedinica vlasti  
1943–1945. u Hrvatskoj*

S obzirom da su uvjeti rada, a time i rezultati rada NOO-a u Hrvatskoj bili poprilično neujednačeni, ukazuje se potreba kratkog prikaza »dnevnih

<sup>12</sup> O iskustvima narodnih sudova usp. izlaganja na temu: Naše sudstvo, u Spomenica Prvog kongresa pravnika antifašista Hrvatske (Glina, 12–14. kolovoza 1944), Zagreb 1974, 111–130.

<sup>13</sup> ZAVNOH 1944/II, dok. 172, 655.

prilika« na svakom od pojedinih područja Hrvatske. U tom »šarenilu lokalne problematike« najsloženiji zadatak bio je osigurati jedinstven smjer organizacijskog razvitka odbora i kontinuirano usmjeravati njihov rad prema osnovnim interesima NOB-a. Cjelokupni posao oko političke i upravne koordinacije vlasti preuzeo je na sebe ZAVNOH. Premda su ZAVNOH-ovi normativni akti u praktičnoj primjeni bili često prilagođivani potrebama i prilikama određenih krajeva, u tom dinamičnom procesu povratnih utjecaja organizacijska i politička osnova vlasti nije nikad dovedena u pitanje.

### D a l m a c i j a

Oko sredine 1943. godine ZAVNOH je uputio dopis Pokrajinskom NOO-u Dalmacije u kojem ističe potrebu formiranja većeg broja okružnih NOO-a u Dalmaciji koji bi olakšali i sam rad Pokrajinskog NOO-a i omogućili brže provođenje direktiva na terenu.<sup>14</sup> Pokrajinski NOO Dalmacije smatrao je da ne postoje uvjeti, a ni realna potreba za okružnim odborima, te je nastojao svoj rad usmjeriti na stvaranje snalažljivih i samostalnih kotarskih odbora koji bi organizirali općinske i seoske odbore i rukovodili njima. Ovakvo mišljenje Pokrajinski NOO temeljio je na razlozima nepostojanja kompaktnog i povezanog oslobođenog teritorija u pojedinim okružjima, uslijed čega bi nastala »organizaciona zbrka između KNOO-a i OK NOO-a«, zbog nedovoljne razvijenosti nižih odbora i nedostatka kadrova.<sup>15</sup> Zastupajući tezu da ne treba žuriti sa osnivanjem okružnih NOO-a kao ključnih nosilaca organizacije vlasti, Pokrajinski NOO Dalmacije, zbog objektivnih kadrovskih i organizacijskih nedostataka, ostajao je bez uvida u prilike na pojedinim područjima. To se ponajprije odnosilo na Kninski okrug koji je bio prilično prepušten četničkoj propagandi. Nakon Drugog zasjedanja ZAVNOH-a, na kojem su takva gledišta Pokrajinskog NOO-a Dalmacije podvrgnuta kritici, ubrzan je rad na osnivanju okružnih NOO-a.<sup>16</sup> Tako su do veljače 1944. bili osnovani svi okružni NOO-i: ONOO Južne Dalmacije, ONOO Srednjodalmatinskog otočja, ONOO Srednje Dalmacije, ONOO Šibenik, Zadar i Knin.

Oblasni ONOO Dalmacije uputio je na početku siječnja 1944. opširan izvještaj ZAVNOH-u o stanju u Dalmaciji nakon kapitulacije Italije.<sup>17</sup> Premda je i u samom izvještaju istaknuto da je raden na brzinu, u situaciji kad je čitav arhiv Pokrajinskog NOO-a skriven u bunker, te se iz njega »ne može dobiti prava slika sveg onoga mnogostranog rada NOO-a Dalmacije«, taj izvještaj ipak daje globalnu sliku nove političke i organizacione klime u kojoj su Pokrajinski NOO i niži odbori sve više dobivali svoje pravo značenje. Zajednička oznaka cjelokupnoga političkog stanja nakon rujanskih događaja 1943. obilježena je naglim usponom NOP-a u najvećem dijelu dalmatinskih kotara. Na području Srednjodal-

<sup>14</sup> ZAVNOH 1943, dok. 86, 252.

<sup>15</sup> Arhiv Hrvatske, fond ZAVNOH, 25. VII 1943. godine.

<sup>16</sup> ZAVNOH 1943, dok. 152, 445.

<sup>17</sup> Arhiv Hrvatske, ZAVNOH, br. 678/43.

matinskih otoka intenzivno rade 3 kotarska NOO-a (Brački, Hvarski, Viški), 16 općinskih NOO-a i 61 seoski NOO.

Dok je veći dio Srednjodalmatinskog okružja bio oslobođen, primorski NOO-i organizacijski su se učvrstili i svojim radom stekli veliko povjerenje stanovništva. Osim kotarskih NOO-a (Sinj, Omiš, Solin, Trogir, Muć, grad Split) djelovalo je 20 općinskih, 4 gradska i 165 seoskih NOO-a.

U sva tri sjevernodalmatinska okruga (Šibenski, Zadarski i Kninski) NOO-i su bili na nižoj organizacijskoj razini od srednjodalmatinskih, premda je postignuta veća povezanost u njihovu radu. Isto tako trebalo je uspostaviti tješnju vezu i poboljšati strukturu rukovodećeg kadra na okružjima južne Dalmacije (dubrovački i metkovički kraj).

Uz gustu mrežu odbora na primorskom prostoru Dalmacije i na otocima, u gradovima djeluju ilegalni NOO-i, kao sastavni dio cjelokupne organizacije NOB-a i revolucije, pomoću kojih Partija organizira specifične oblike narodnog otpora okupatoru i kvislinzima. Po svom izuzetnom doprinosu utemeljenju NOP-a, NOO Splita zauzima posebno mjesto. Njegova obimna aktivnost sadrži niz značajnijih obilježja koja u prvom redu omogućuju spoznaju onog doprinosa koji je narodna vlast u »okupatorskim garnizonima« i na poluoslobođenim prostorima Dalmacije davala revolucionarnom toku na teritoriju čitave Hrvatske i Jugoslavije. Osnovan u travnju 1942, Gradski NOO Splita predstavljao je čvrstu organizacijsku formu oko koje je Partija uspjela mobilizirati gotovo sve strukture stanovništva. Prema sačuvanim globalnim statistikama, u sklopu Gradskog NOO-a potkraj kolovoza 1943. djelovalo je 11 akcionih odbora, s ukupno 3819 organiziranih članova od kojih je bilo 1810 aktivnih. Brojčano je najjači Akcioni odbor građevinskih radnika (582 člana), zatim slijedi Akcioni odbor pomoraca (522 člana), AO težaka (453 člana), AO državnih činovnika (450 članova), AO privatnih činovnika (379 članova), AO obrtnika (388 članova), AO intelektualaca (332 člana), AO trgovaca (170 članova) i AO električnih poduzeća (123 člana).<sup>18</sup>

Događaji u Splitu, nakon kapitulacije Italije i preuzimanja vlasti Gradskog NOO-a koji u sedamnaest dana slobode organizira cjelokupan život Splita, bili su zapravo prva iskustva narodne vlasti u velikim gradovima. Oni su zasigurno potvrdili puni smisao dotadašnjeg rada ilegalnih NOO-a, kao specifičnih organa borbe na okupiranim prostorima zemlje, koji od organizatora ekonomskih i političkih oblika borbe u pogodnom trenutku prerastaju u prave organe vlasti. Tih dana život u gradu organizirao se na novim društvenim i socijalnim osnovama. Uz gradski NOO djelovala je i Komanda splitskog područja, kao organ vojnopozadinske vlasti, čiji su organi imali isključivo pravo uredovanja i patroliranja. Pri komandi je bio formiran i Ratni sud za zločine okupatora i kvislinga. Samo stanovništvo organiziralo je uzoran red u gradu. NOO pomoću svojih odsjeka organizira privredni i kulturni život. Uredno djeluju komunalne gradske službe, organizira se prehrana stanovništva, siromašnim obiteljima i obiteljima partizana dijeli se besplatna pomoć u brašnu i ulju. U gradu djeluje kazališna umjetnička grupa, organizira se kulturna priredba za građanstvo u splitskom kazalištu. Štampa se *Slobodna Dalmacija*

<sup>18</sup> Arhiv IHRPH, KP-316/4085.



u 16.000 primjeraka. Iako je dolaskom Nijemaca u grad pojačan teror, kojem se pridružuju opća oskudica i saveznička bombardiranja, Gradski NOO uspio je učvrstiti svoju organizaciju i nastavio normalni rad Narodnooslobodilačkog fonda i bojkot svega što je okupatorsko, i na društvenom i na privrednom planu.

### Istra

Nakon kapitulacije Italije, političke i vojne prilike izmijenile su se u korist NOP-a kojim od ljeta 1943. rukovodi partijsko rukovodstvo za Istru. Preko Pokrajinskog NOO-a (od siječnja 1944. Oblasnog NOO-a), Oblasnog komiteta KPH i Operativnog štaba uspostavljena je neposredna veza s partijskim i vojnim rukovodstvom Hrvatske. U sastav ZAVNOH-a od njegova Drugog zasjedanja bili su uključeni i vijećnici iz Istre. Potkraj listopada 1943. održan je sastanak partijskog rukovodstva Istre na kojem su sumirana dotadašnja iskustva i donijeti zaključci o općoj reorganizaciji NOP-a. Među ostalim, razmatralo se i pitanje bolje organizacije NOO-a te je donesena odluka da se pristupi formiranju kotarskih NOO-a. Na početku 1944. godine u Istri djeluju dva okružna, 8 kotarskih, 16 općinskih, 134 seoska NOO-a u kojima je radilo ukupno 884 odbornika.<sup>19</sup> Zastoj koji je nastao u radu NOO-a za vrijeme njemačke ofenzive u listopadu 1943. bio je, dakle, samo privremen. Potkraj 1943. ZAVNOH posvećuje naročitu pažnju razvoju događaja u Istri, te putem različitih kanala nastoji upoznati konkretne prilike na terenu. ZAVNOH šalje u Istru i svoje izaslanike, te zahvaljujući njihovim impresijama s lica mjesta, bolje upoznaje političke i organizacione potrebe istarskog područja.<sup>20</sup>

I u izvještajima OK KPH za Istru, upućenim CK KPH prvih mjeseci 1944. konstatirano je da se »rad NOO-a kao vodstva sve više osjeća« mada je zbog vojnih prilika, bilo otežano stvaranje centra iz kojeg bi Oblasni NOO i okružni NOO-i organizirali cjelokupnu djelatnost odbora.<sup>21</sup>

Problem političkih radnika i stručnog kadra bio je gorući problem Istre. Njihov nedostatak osjećao se i u radu NOO-a. Potreba za izgrađenim političkim radnicima bila je velika, a sama Istra mogla ih je dati mali broj. Politički rad u narodu bio je najuže povezan s prosvjetno-kulturnim radom. Stanovništvo u velikoj većini nije dobro poznavalo hrvatski jezik kojim su se služili politički radnici što ih je upućivao ZAVNOH u Istru, pa je to kočilo njihovo uspješno djelovanje. Potkraj 1943. ZAVNOH je poduzeo niz mjera s ciljem da se u Istri obnovi hrvatsko školstvo. Nakon kapitulacije Italije, pojedini NOO-i na Istarskom Krasu otvarali su hrvatske škole i brojne tečajeve na kojima se učio hrvatski jezik. Pomanj-

<sup>19</sup> Usp. M. Mikulić, Istra 1943. godine, ČSP 3/1973, 53–69.

<sup>20</sup> Na početku 1944. u Istri je boravio kao ZAVNOH-ov izaslanik O. Mandić. Sačuvan je njegov opsežan izvještaj koji je objavio P. Strčić u Historijskom zborniku 9 (1968), 419–453. U rujnu 1943. godine u Istri je boravio kao delegat ZAVNOH-a i CK KPH J. Blažević. Njegove izvještaje s terena objavio je D. Vlahov u *Vjesniku Historijskog arhiva u Rijeci i Pazinu*, sv. XXI, Rijeka 1977, 41–68.

<sup>21</sup> Arhiv IHRPH, KP-35/2337.

kanje tiska na hrvatskom jeziku još se dugo osjećalo.<sup>22</sup> S obzirom da privreda Istre nije bila izložena ratnom pustošenju onoliko kao u ostalim krajevima zemlje, ZAVNOH je u siječnju 1944. uputio u Istru posebnu komisiju sa zadatkom da nabavi hranu, sjemenje i tehnički materijal. Uspješnom izvažanju dobara iz Istre pridonijela je i Gospodarska komisija Oblasnog NOO-a osnovana u travnju 1944. Prema podacima iznesenim na III zasjedanju ZAVNOH-a u Istri su bila organizirana 3 okružna, 15 kotarskih, 54 općinska i 454 seoska NOO-a.<sup>23</sup> Oko sredine 1944. na području Oblasnog NOO-a djelovala su: 4 okružna (Buzet, Rijeka, Pula, Pazin), 13 kotarskih, 47 općinskih i 375 seoskih NOO-a, te 5 gradskih i 10 rajonskih NOO-a.<sup>24</sup> Ali zbog izrazito nepovoljnih vojnopolitičkih prilika, u jesen 1944. dolazi do reorganizacije NOO-a. Oblasni komitet KPH i Oblasni NOO donijeli su odluku da se smanji broj NOO-a i ljudstva u njima. Dio kadrova iz oblasnog NOO-a prešao je u Gorski kotar, a odjeli Oblasnog NOO-a zadržali su najnužniju administraciju. U uvjetima potpune zaposjednutosti teritorija Istre njemačkom vojskom bilo je gotovo nemoguće organizirati centar za rad. Velik broj odbornika pao je u ruke neprijatelju. Tako su NOO-i od jeseni 1944. do oslobođenja u svibnju 1945. radili u izuzetno teškim prilikama, što je rezultiralo izvjesnom stagnacijom, to više što su istarski NOO-i bili »najmlađi« organi vlasti u Hrvatskoj.

### Hrvatsko primorje

U danima kapitulacije Italije NOO-i Hrvatskog primorja razvili su široku aktivnost, razoružavajući talijansku vojsku i organizirajući mobilizaciju. Okružni NOO uspio je proširiti mrežu NOO-a tamo gdje odbori do tada nisu bili oformljeni (Senj, Cres i Lošinj). Ali prodor Nijemaca na oslobođeni teritorij prouzročio je prestanak rada mnogih odbora i poremetio njihov cjelokupni rad, posebno na otocima i kotarima Kraljevica i Sušak. Nakon kratkotrajne dezintegracije obnovio se rad NOO-a, što više po svim odborima formirane su prehrabene komisije pred kojima je stajao zadatak rješavanja veoma akutnog problema prehrane stanovništva. Potkraj 1943. godine u Hrvatskom primorju djelovalo je 310 NOO-a s ukupno 1368 odbornika.<sup>25</sup>

Na početku 1944. ekonomska situacija u Hrvatskom primorju sve se više pogoršavala. Prema podacima iz travnja 1944, na tome području i u Gorskom kotaru glada je bilo ugroženo oko petnaestak tisuća ljudi.<sup>26</sup> Ekonomski odjel ZAVNOH-a, u nastojanju da otkloni nestašicu hrane u

<sup>22</sup> M. Mikulić u svom radu, ZAVNOH i Istra 1944, Spomenica JAZU, Narodnooslobodilačka borba i socijalistička revolucija u Hrvatskoj 1944. godine, Zagreb 1976, 99–124, navodi podatke da je tada ZAVNOH osigurao 2000 početnica za Istru u kojoj je u to vrijeme radilo 40 škola s ukupno 1200 polaznika (ili 30%). Autor istodobno navodi i podatke prema kojima je broj škola i polaznika bio manji.

<sup>23</sup> ZAVNOH 1944/II, dok. 172, 627.

<sup>24</sup> Usp. M. Mikulić, NOP Istre (Jesen 1943 – jesen 1944. godine), Pazinski memorijal, Pazin 1977, 63–145.

<sup>25</sup> Usp. P. Strčić, Zapisnici sjednice Okružnog narodnooslobodilačkog odbora za Hrvatsko primorje 1943–1945. godine, *Vjesnik Historijskog arhiva u Rijeci i Pazinu*, 19, 1974, 38.

<sup>26</sup> ZAVNOH 1944/II, dok. 127, 420.

Primorju, inicira razmjenu dobara preko Ekonomskog odjela Okružnog NOO-a, prehrambenih komisija ostalih NOO-a, te putem vinarske zadruge u Primorju. Jedan od najznačajnijih proizvoda ovog područja za razmjenu bila je sol iz solane na Pagu. Iskorištavanjem solane direktno je rukovodio ZAVNOH, a od početka 1944. iz nje se transportirala velika količina soli (199 vagona).<sup>27</sup>

Unatoč nepostojanju čvršće unutrašnje organizacione osnove, Okružni NOO za Hrvatsko primorje je neprestanim obilaskom terena održavao stalnu vezu sa svim nižim odborima. Na teritoriju, koji u toku cijelog rata u pravom smislu nije bio duže vremena slobodan, takav način rada bio je jedina mogućnost. Unatoč direktnoj kontroli okupatora i izrazito teškom ekonomskom položaju stanovništva, Okružni NOO, na početku srpnja 1944, konstatira da su: »[...] mnogi NOO-i, kako kotarski tako i općinski i seoski ipak stekli autoritet u narodu, koji im se obraća po svim pitanjima narodnih potreba«. <sup>28</sup>

### Gorski kotar

Nakon kapitulacije Italije, vlast u Gorskom kotaru preuzeli su NOO-i. Uz pomoć antifašističkih organizacija, odbori su uspjeli normalizirati život na oslobođenom teritoriju. Istodobno su reorganizirani i popunjeni novim kadrovima. Odbori su uspješno organizirali niz aktivnosti neophodnih za odvijanje svakodnevnog života na oslobođenom teritoriju. Uz pomoć vojski, odbori kontroliraju zalihe hrane i materijala za potrebe stanovništva, osposobljavaju školske zgrade itd. Brz prodor njemačkih snaga već prvih dana listopada 1943. poremetio je daljnju aktivnost narodne vlasti i cjelokupni život u okrugu. Za vrijeme njemačkog prodora na oslobođeni teritorij ispoljavaju se u organizaciji odbora izvjesni destruktivni momenti koji su se donekle objašnjavali objektivnom situacijom nastalom masovnim i neselektivnim uključivanjem stanovništva u NOP u danima kapitulacije Italije. Partijsko i vojno rukovodstvo Gorskog kotara usmjerilo je sve napore na obnovu i organizaciju ne samo vojnih jedinica i partijskih tijela već i organa vlasti i antifašističkih organizacija. U tom sklopu Propagandni odjel Okružnog NOO-a organizirao je propagandnu akciju putem štampe i javnih zborova, popularizirajući uspjehe NOV i antifašističkih snaga u svijetu. NOO-i su reorganizirani, kadrovski su ojačani kotarski odbori, a u Okružnom NOO-u izmijenjeno rukovodstvo. Tako su odbori u Gorskom kotaru, unatoč ratnom pustošenju, uspjeli od kraja 1943. do kraja 1944. ponovo organizirati gospodarski i društveno-politički život na čitavom oslobođenom prostoru. Najznačajniji dio aktivnosti odbora odnosio se na organizaciju prehrane vojske i naroda. S obzirom da odbori nisu mogli organizirati i obradu zemlje, zbog stalne prisutnosti okupatora, organizirane su sabirne akcije u kojima je dolazila do izražaja solidarnost pojedinih područja. Odbori su izdavali i posebne propusnice pojedincima koji su na neoslobođenim područjima nabavljali hranu. Posebno se nastojao oživiti rad pilana i ostalih radionica. Potkraj travnja 1944. bio je osposobljen veći dio pilana,

<sup>27</sup> Opširnije o tom usp. P. Strčić, ZAVNOH i gospodarske prilike u Hrvatskom primorju u prvoj polovini 1944. godine, *Jadranski zbornik*, IX (1973–1975), 27–45.

<sup>28</sup> Zapisnici sjednice . . . , nav. dj., 153.

radila je i tzv. radionica drvenih klinaca Općinskog NOO-a Skrad, radionica za izradu klompi, radionica za izradu dječjih tablica od škripljevca, radionica za izradu poljoprivrednog alata i dr.<sup>29</sup> Na području okruga bilo je organizirano i nekoliko civilnih zdravstvenih ustanova i vojna bolnica u Kuželju.

#### Sjeverozapadna Hrvatska

Na prostoru sjeverozapadne Hrvatske (bivša Zagrebačka oblast) veći slobodan teritorij nastaje tek oko sredine 1943, oslobođanjem većeg dijela Podravine i Moslavine. Blizina Zagreba, sjedišta tzv. NDH, činila je to područje veoma osjetljivim, pa je na njemu boravio velik broj oružanih snaga NDH i njemačkih jedinica. Stoga su i NOO-i na tome prostoru radili, uglavnom, ilegalno ili poluilegalno. Jačanjem vojnog i političkog položaja NOP-a potkraj 1943. nastala je prekretnica i u razvoju odbora kao organa vlasti. U izvještaju Povjerenstva CK KPH za Zagrebačku oblast i Slavoniju, upućenom potkraj 1943. CK KPH, konstatira se da je mreža NOO-a vrlo raširena, premda treba učvrstiti njihovu unutrašnju strukturu jer ih je većina oformljena u novije vrijeme.<sup>30</sup>

Podaci iz siječnja 1944. govore o brojčanom porastu NOO-a na području sjeverne Hrvatske. U to vrijeme djelovao je: jedan oblasni NOO, 5 okružnih, 16 kotarskih, 78 općinskih, 637 seoskih NOO-a, te 20 povjerenika za manja sela i zaseoke.<sup>31</sup>

U gradu Zagrebu, u kojem je bilo sjedište vrhovne vlasti tzv. NDH, odbori su djelovali kao ilegalni politički organi NOP-a. Na početku 1943. svi tadašnji odbori Narodne pomoći u gradu preimenovani su, ne mijenjajući svoju organizacijsku strukturu, u NOO-e. Partijska organizacija Zagreba rukovodila je cjelokupnim radom odbora tako što je svaki NOO bio povezan s određenim partijskim forumom. Ilegalni uvjeti rada bili su uzrokom čestih promjena u sastavu i brojčanom stanju NOO-a. Premda NOO-i u Zagrebu zbog objektivnih razloga nisu imali funkcije vlasti kao NOO-i na oslobođenim područjima, ipak su razvili veoma široku akciju tumačenja i popularizacije ciljeva NOB-a u stanovništvu, organizirali sabotaže po tvornicama, raspačavali ilegalno štampani materijal i dr. Uz to, NOO-i su oko sebe okupili velik broj simpatizera koji su materijalno pomagali NOP (npr. u novcu, sanitetskom i tehničkom materijalu, hrani, obući itd.). Taj je materijal svakodnevno otpreman u partizanske jedinice i ustanove na terenu. Isto tako NOO-i su mobilizirali i nove borce za partizanske jedinice.

U rujnu 1943, prema uputama CK KPH, pojednostavnjena je organizaciona struktura cjelokupne mreže odbora u gradu, s osnovnom svrhom obuhvaćanja većeg broja ljudi i lakšeg uspostavljanja veze nakon čestih neprijateljskih provala u organizaciju. Ukinuti su tzv. matični NOO-i i odbori Narodnooslobodilačkog fonda, i NOO-i se osnivaju po tvornicama, ustanovama, ulicama, unutar pojedinih struka itd. na području svakog

<sup>29</sup> Opširnije o tom usp. *A. Giron*, Okrug Gorski kotar u narodnooslobodilačkoj borbi 1943–1945, Zbornik Gorski kotar u radničkom pokretu i NOB-i, Rijeka 1974, 383–438.

<sup>30</sup> Arhiv IHRPH, KP–29/1890.

<sup>31</sup> Arhiv IHRPH, KP–35/2327.

kotara. Tako je, na početku 1944, u Zagrebu bilo formirano 8 kotara koji su obuhvaćali određeni broj NOO-a kojima je rukovodio kotarski NOO. Kotarski NOO-i na tom području su zapravo bili rajonski NOO-i.

Oko sredine 1944. NOO-i u Zagrebu mijenjaju naziv u odbore JNOF-a. Ta posljednja reorganizacija odbora tekla je u izuzetno teškim uvjetima hapšenja i provala u gradu. Prema nepotpunim podacima, u Zagrebu, na početku rujna 1944, osim Mjesnog odbora, djeluje 25 kotarskih i 117 nižih odbora JNOF-a.<sup>32</sup>

### Slavonija

Potkraj 1943. godine političke prilike u Slavoniji potpuno su se okrenule u korist NOP-a, što je uz prelomne događaje na svjetskim frontovima snažno utjecalo i na raslojavanje HSS-a. Značajan odjek imala je konferencija s pristašama HSS-a potkraj rujna u Voćinu, nakon koje je zabilježeno brže uključivanje onog dijela hrvatskog življa koji je bio pod utjecajem Mačekove »politike čekanja«, i u redove NOV i u NOO-e.<sup>33</sup>

U travnju 1943. godine formiran je i Privremeni oblasni NOO za Slavoniju, koji se na Prvoj oblasnoj konferenciji pretkraj studenog 1943. pretvara u stalan organ vlasti. Savjetovanje svih okružnih NOO-a u Voćinu, 18. i 19. rujna 1943, sumiralo je dotadašnja iskustva u razvoju narodne vlasti u Slavoniji i zacrtalo nove zadatke daljnjeg razvoja. Protekla etapa obilježena je pozitivnim oznakama od kojih se posebno ukazalo na osnivanje NOO-a u mnogim hrvatskim selima na neoslobođenom teritoriju i općenito veću samostalnost NOO-a. Analizom tadašnjeg stanja sagledani su i neki nedostaci, te je u prvi red pažnje postavljeno pitanje jačanja NOO-a kao organa JNOF-a, brže prodiranje u gradove i neprijateljska uporišta, povezivanje oslobođenog i neoslobođenog teritorija, pravilan nacionalni sastav NOO-a i jačanje suradnje između viših i nižih NOO-a.<sup>34</sup> Mreža NOO-a u Slavoniji na početku 1944. godine brojila je ukupno 741 NOO. Uz Oblasni NOO djelovali su: 5 okružnih, 16 kotarskih, 63 općinska i 656 seoskih NOO-a.<sup>35</sup> Oblasni NOO ulagao je napore da uspostavi stalnu vezu sa cjelokupnom mrežom odbora, te je u tu svrhu održavao redovita zajednička savjetovanja s okružnim NOO-ima i organizirao zajednička savjetovanja svih kotarskih odbora. Uz to, spore i nesigurne veze Oblasnog NOO-a sa ZAVNOH-om lišile su taj odbor dragocjene pomoći kakvu je ZAVNOH, kao rukovodeće tijelo, mogao pružati. Premda su postojali specijalni kuriri za vezu sa ZAVNOH-om, zbog otežanog probijanja preko Save i željezničkih pruga, događalo se da su pojedine direktive i upute ZAVNOH-a stizale u Slavoniju i sa zakašnjenjem od mjesec dana.

Na početku 1945. godine, uslijed jake koncentracije neprijateljskih vojnih snaga u pozadini srijemskog fronta, sve se više sužava slobodni

<sup>32</sup> Usp. *N. Lengel-Krizman*, O nekim pitanjima organizacije i djelovanja NOO-a i odbora JNOH-a u Zagrebu za vrijeme NOB, *Radovi IHP*, 4/1973, 197–221.

<sup>33</sup> Opširnije usp. *M. Konjević*, O političkom previranju među pristašama HSS-a u Slavoniji 1943. godine, *Zbornik HISS*, 11, 1974, 51–90.

<sup>34</sup> Arhiv IHRPH, Narodna vlast, sig. 68/7.

<sup>35</sup> Arhiv IHRPH, Narodna vlast, kut. 68. – organizacioni izvještaj Oblasnog NOO-a od 14. III 1944.

teritorij Slavonije što se nepovoljno odražavalo i na rad NOO-a. Velik broj općinskih i seoskih odbornika bio je mobiliziran, a u punom sastavu ostaju samo kotarski odbori. Takve prilike potrajale su sve do konačnog oslobođenja toga područja potkraj travnja 1945.

Aktivnosti slavonskih NOO-a na gospodarskom planu pridavano je izuzetno značenje. U toku 1944. naglašen je problem obrade napuštene zemlje. Prema podacima iz svibnja, u Slavoniji je bilo 44.324 k. j. napuštene zemlje, od čega je 15.050 k. j. bilo zasijano, a 10.229 k. j. dano seljacima u zakup. Velik dio te zemlje pripadao je njemačkoj nacionalnoj manjini čiji su pripadnici napustili Slavoniju. Pri Oblasnom NOO-u osnovana je Uprava državnih poljoprivrednih imanja za veleposjede, dok su manjim posjedima upravljali okružni NOO-i.<sup>36</sup> U općenitoj nestašici sjemenja, oruđa i radne snage NOO-i su organizirali ratarske poslove, uglavnom, na plodnijoj zemlji. Na terenu Slavonije 1944. boravilo je nekoliko stručnjaka ZAVNOH-a, među kojima i B. Zlatarić, s osnovnim zadatkom da ispituju mogućnosti za optimalan razvoj gospodarstva, posebno poljoprivrede, obnove stočarstva i organizaciju zadruga. Spomenimo i to da je slavonska žetva 1944. godine sa 250 vagona prikupljenog žita za vojsku predstavljala izuzetan uspjeh s obzirom da je obavljena u ratnim uvjetima. Za žetvene radove NOO-i su mobilizirali veliku većinu stanovništva i zajedno s vojskom organizirane su radne čete i bataljoni.

#### Kordun, Lika i Banija

Na početku jeseni 1943. godine na području Like, Korduna i Banije jedinice 4. korpusa NOVJ provele su niz uspješnih akcija, proširujući oslobođeni teritorij na kojem se osniva velik broj seoskih i općinskih NOO-a. S obzirom na izuzetnu organizaciju i rad organa narodne vlasti, to područje ubrajalo se među najizgrađenija u Hrvatskoj. Takva ocjena dana je i na III zasjedanju ZAVNOH-a, na kojem je, među ostalim, za NOO-e Korduna i Banije bilo rečeno da se po svojoj unutrašnjoj organizaciji, raspodjeli i načinu rada ubrajaju među najbolje, te da unatoč teškom ekonomskom stanju i ratnim razaranjima uspješno svladavaju sve teškoće.<sup>37</sup> Najznačajnija aktivnost odbora na tome prostoru bila je na planu organizacije ekonomskog života. To se ponajprije odnosilo na proširenje gospodarske osnove oslobođenog područja, organizacijom obrade napuštene zemlje, izgradnjom nastambi, proširenjem radionica, organizacijom mlina i dr. Prije svega i dalje je ostao kao najvažniji zadatak prehrana vojske i naroda.

Posebne napore NOO-i su ulagali na planu razvoja prosvjete i kulture o čemu svjedoči i to što na tome području djeluju prve partizanske gimnazije u Hrvatskoj: u oslobođenom Otočcu i Rujevcu, Glini i Slunju. U kolovozu 1944. organizirano je i savjetovanje prosvjetnih radnika u Glini na kojem su bili prisutni i članovi ZAVNOH-a, CK KPH i GŠ NOV Hrvatske. To savjetovanje i Prvi kongres kulturnih radnika Hrvatske, održan u Topuskom u lipnju 1944, od posebnog su značenja za tadaš-

<sup>36</sup> Opširnije o tom usp. *M. Kolar-Dimitrijević*, Pregled organizacije poljoprivrede u NOB-i na području Slavonije, HHS, Zbornik 4. 1966, 89–164.

<sup>37</sup> ZAVNOH 1944/II, dok. 172, 628–630.

nji razvoj školstva i kulturno-umjetničkog stvaranja na oslobođenom teritoriju Hrvatske. Isto tako, oko sredine kolovoza 1944. održan je u Glini i Prvi kongres pravnika antifašista Hrvatske koji u svojoj rezoluciji izričito naglašava da tekovine NOB-a može osigurati samo takav oblik državne vlasti koji se temelji na NOO-ima i ZAVNOH-u. NOO-i toga područja u toku čitavog rata vrlo uspješno organiziraju i zdravstvenu službu. Uz centralne partizanske bolnice na Petrovoj gori u Kordunu i Plješivici u Lici, bio je organiziran i niz manjih bolnica i ambulanta.

Stalnom i neposrednom pomoći ZAVNOH je od početka usmjeravao rad odbora na tome prostoru istodobno prenoseći dragocjena iskustva iz njihova rada u ostale krajeve Hrvatske. Oslobođeno područje Korduna, Like i Banije bilo je u svestranim vezama s Dalmacijom, Gorskim kotarom, Hrvatskim primorjem, Slavonijom i Bosanskom krajinom iz kojih je pristizala i znatna materijalna pomoć. Iz okupiranih gradova Zagreba, Karlovca, Gospića, Siska i Petrinje pristizale su velike količine raznog materijala (hrana, odjeća, tehnika, sanitetski materijal), stizali su važni obavještajni podaci a prije svega ti su gradovi dali velik broj boraca i iskusnih partijskih kadrova koji su djelovali na tome terenu.<sup>38</sup>

Nakon prikaza osnovnog obilježja organa vlasti na pojedinim područjima Hrvatske između II i III zasjedanja ZAVNOH-a, kao osnovno treba istaći: intenzivno širenje mreža NOO-a na novooslobođenim prostorima, i na južnom i zapadnom dijelu, i na sjevernom i sjeverozapadnom dijelu Hrvatske. Cjelokupna mreža odbora čvršće se povezuje u jedinstven sistem vlasti, osposobljen za veoma složene poslove. To je trenutak kad se viši NOO-i (okružni i kotarski), posebno u središnjem dijelu oslobođenog područja Hrvatske (Lika, Kordun, Banija, Gorski kotar, Podravina, Slavonija), organiziraju kao potpune ustanove državne vlasti s ustaljenim izvršnim organima u kojima radi i veći broj stručnih lica.

*Institucionalna stabilizacija sistema narodne vlasti u Hrvatskoj 1944–1945.*

Cjelokupan regulativni sistem narodne vlasti bio je usmjeren na zaštitu i daljnje promicanje osnovnih interesa NOB-a i NOP-a. S obzirom da je bila riječ o široko formuliranim narodnim i oslobodilačkim interesima, težište u definiranju NOO-a sve do kraja rata bilo je na tome da su oni organizacija vlasti u kojima je ostvarivan općenarodni i demokratski savez, odnosno jedinstvo najširih slojeva u borbi protiv okupatora i njegovih slugu. U tom smislu je i Treće zasjedanje ZAVNOH-a formuliralo daljnji osnovni pravac razvoja NOO-a, konstatiravši da će oni »[...] sve dok traju ratne prilike, vršiti sav rad i obavljati sve zadatke rukovodeći se principima: sve za frontu, sve za pobjedu, sve za čuvanje jedinstva naših naroda kao najveće tekovine Narodnooslobodilačkog pokreta«.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Opširan prikaz razvoja narodne vlasti na tome prostoru dan je u knjizi Đ. Zatezala, *Narodna vlast na Kordunu, Baniji i Lici 1941–1945*, HAK, Karlovac 1978.

<sup>39</sup> ZAVNOH 1944/II, dok. 172, 632–633.

Dakle, ta temeljna načela, na kojima počiva cjelokupna evolucija novog aparata vlasti, ne smijemo izgubiti iz vida i kad je riječ o izgradnji složenije strukture vlasti.

Da je to odista bila složena struktura vlasti s oznakom vlastite federalne državnosti potvrđuje Treće zasjedanje ZAVNOH-a održano u Topuskom 8. svibnja 1944. Odlukama Drugog zasjedanja AVNOJ-a (Jajce 29. i 30. studeni 1943) o prekidu državnopravnog kontinuiteta sa starom Jugoslavijom i opredjeljenju nove Jugoslavije za republiku, utemeljenu na federativnom principu, ujedno je zacrtan i daljnji put razvoja NOP-a u Hrvatskoj. Konstituiranje ZAVNOH-a u najviši organ vlasti u Hrvatskoj afirmiralo je potpuno razmjere koje je NOB dosegao u Jugoslaviji kao cjelini. Odlukom ustavnog značenja na Trećem zasjedanju ZAVNOH-a Plenum ZAVNOH-a proglašen je za vrhovni zakonodavni i izvršni organ. Predsjedništvo ZAVNOH-a bilo je ovlašteno da u međuzasjedanjima zamjenjuje plenum u njegovoj zakonodavnoj funkciji. Isto tako, Predsjedništvo je zajedno s Tajništvom i odjelima ZAVNOH-a imalo vrhovnu izvršnu funkciju sve do osnivanja Narodne vlade Hrvatske u Splitu 14. travnja 1945. Naredna odluka ustavnog značenja na Trećem zasjedanju bila je Deklaracija o osnovnim pravima naroda i građana Demokratske Hrvatske u kojoj je posebno istaknuta ravnopravnost hrvatskog i srpskog naroda u Hrvatskoj. U Deklaraciju su ušle i odredbe o garanciji tradicionalnih političkih prava s posebnom sankcijom i zabranom svih fašističkih i profašističkih djelatnosti. Isto su tako uvedene i odredbe o kažnjavanju izdajstva domovine i služenja neprijatelju.

Posebnim ustavnim aktom, Odlukom o ustrojstvu i poslovanju NOO-a i narodnooslobodilačkih skupština Federalne Države Hrvatske, Treće zasjedanje je u cjelini potvrdilo do tada izgrađeni sistem vlasti. Nova institucija narodnooslobodilačkih skupština na razini kotara, okruga i oblasti, uvedena je u težnji oživotvorenja samoupravnog principa i što šireg sudjelovanja stanovništva u odlučivanju. Skupštine su definirane kao samoupravni organi na svom području iz čijih sredina se biraju NOO-i kao njihovi izvršni organi potpuno odgovorni za svoj rad skupštinama.<sup>40</sup> Dakako, od takve organizacije skupština očekivala se veća mogućnost stanovništva da preko svojih zastupnika kontrolira izvršnu vlast na svom području i tako onemoguću birokratiziranje NOO-a. Svaki odbornik NOO-a i zastupnik narodnooslobodilačke skupštine bio je odgovoran za svoj rad biračima koji su ga većinom glasova mogli opozvati. Odlukama Trećeg zasjedanja ZAVNOH-a postavljeni su državni temelji Hrvatske. Izgrađena mreža osnovnih organa vlasti i ZAVNOH kao vrhovno državno tijelo bili su konstitutivni elementi vlastite državnosti koja je počivala na osnovnim postavkama jedinstva vlasti u korist predstavničkih organa.

U tadašnjoj širokoj političkoj akciji temeljne odluke ZAVNOH-a popularizirane su na području cijele Hrvatske. Uz to, konstituiranje ZAVNOH-a u vrhovni državni organ Hrvatske dalo je jače impulse stvaranju poli-

<sup>40</sup> Usp. izvještaj S. Opačića o organizaciji narodne vlasti u Hrvatskoj koji je podnio na III zasjedanju, ZAVNOH 1944/II, dok. 172, 622–633.



tičke organizacije u obliku JNOF.<sup>41</sup> U momentu kad rukovodstvo NOP-a stupa u široku akciju za međunarodno priznanje nove Jugoslavije, i u Hrvatskoj se kao izuzetno važan zadatak postavlja pitanje daljnjeg širenja i učvršćenja političke osnovice NOP-a s težištem na jačanju svih političkih snaga u njegovim organizacijama. Te težnje rezultirale su konstituiranjem JNOF-a Hrvatske na čelu s njegovim Izvršnim odborom čime su formalno bile razdvojene državne od političkih funkcija vlasti (18. svibnja 1944). Naime, od tog momenta, težište političkog rada prenosi se iz NOO-a u odbore JNOF-a koji se, počevši od druge polovice 1944, osnivaju na čitavom prostoru Hrvatske. Nove intencije u organizaciji političkog života, dakle, naglasak su stavljale na NOO-e kao organe demokratske vlasti, dok su odbori JNOF-a bili politička rukovodstva naroda. S tim u vezi bilo je i pitanje definiranja odnosa između NOO-a i odbora JNOF-a. Pri tom je posebno isticano da se JNOF ne smije ograničiti samo na politički rad, on predstavlja i onu »općenarodnu organizaciju koja je glavni oslonac narodne vlasti«, stoga se njegovo djelovanje mora osjećati u cjelokupnom narodnom životu. Uz to, ZAVNOH je posredstvom svoga propagandnog odjela ukazivao na to da NOO-i moraju posvetiti punu pažnju pitanjima organizacijskog učvršćenja JNOF-a, ističući da je riječ o »mobilizaciji svih ljudskih i materijalnih snaga za posljednju bitku i izgradnju Federalne Države Hrvatske u Federalnoj Demokratskoj Jugoslaviji«.<sup>42</sup>

U vezi s osnovnom aktivnošću NOO-a nakon Trećeg zasjedanja ZAVNOH-a u prvi red pažnje dolazi pitanje obnove zemlje. U skladu s odlukom III zasjedanja da do formiranja narodne vlade Predsjedništvo ZAVNOH-a preuzima vođenje državne uprave, osniva se potreban broj odjela ZAVNOH-a. Ekonomski odjel ZAVNOH-a podijeljen na 6 sekora: Odjel za narodnu privredu, za prehranu, za promet, za tehničke radove, za financije i odjel za ekonomsku obnovu. Prema tome obrascu nastojao se organizirati i rad ekonomskih odjela oblasnih NOO-a. Cjelokupni posao ekonomske obnove u tadašnjim, još uvijek ratnim, prilikama temeljio se na četiri glavne aktivnosti: statistika narodnog gospodarstva, izrada plana privredne obnove nakon rata, izrada zahtjeva za ratnu štetu i plana distribucije sredstava primljenih od međunarodnih organizacija za poslijeratnu obnovu. Dakle, osnovna linija obnove bila je prikupljanje što većeg broja podataka o privrednom stanju na oslobođenom i neoslobođenom području. Prvenstvenu važnost imali su podaci o stanju poljoprivrede, industrije i saobraćaja, a među njima se izuzetna važnost pridaje stanju privrede u gradovima, posebno u Zagrebu. Polazeći od toga da će političko raspoloženje stanovništva u gradovima nakon oslobođenja biti uvelike ovisno i o pravilnim mjerama u oblasti gospodarstva, nastojao se dobiti što potpuniji uvid u sve ustanove od kojih je ovisilo normalno odvijanje privrednog života gradova. Potkraj kolovoza

<sup>41</sup> U referatu K. Mrazovića na osnivačkoj skupštini JNOF-a Hrvatske među ostalim istaknuto je: »Sama činjenica, da je ZAVNOH na svom Trećem zasjedanju postao najviše zakonodavno tijelo Hrvatske, državni sabor, izazvala je potrebu da se organizaciono obuhvati Jedinствена narodnooslobodilačka fronta kao političko predstavništvo svih onih koji učestvuju u Narodnooslobodilačkoj borbi.« Cit. iz referata K. Mrazovića, *Vjesnik*, JNOF Hrvatske 1941–1945, Izbor, tom II, str. 44.

<sup>42</sup> ZAVNOH 1944/III, dok. 21, 63–65.

1944. godine Predsjedništvo ZAVNOH-a poslalo je s tim u vezi i upute ilegalnim gradskim NOO-ima, prema kojima su morali sve tražene podatke obraditi u obliku elaborata, imajući pri tom u vidu prije svega privrednu situaciju i potrebe gradova u prvim danima oslobođenja. U svim važnijim privrednim i ostalim institucijama nastojalo se pronaći povjerljive ljude kako bi se spriječili pokušaji sabotaza. Prema izričitim navodima Uputstava, cjelokupna akcija prikupljanja i obrade podataka morala se provoditi u duhu odluka Trećeg zasjedanja ZAVNOH-a, odnosno u duhu načela da će narodna vlast poštovati privatno vlasništvo i privatnu inicijativu i aktivno se povezati s najširim narodnim i privrednim krugovima u cilju izgradnje narodne države.<sup>43</sup>

Osim zahtjeva da se utvrde primarne potrebe u skoroj akciji obnove zemlje, narodna vlast se nalazila pred zadatkom oživljavanja produktivnosti u svim granama privredne djelatnosti: poljoprivredi, obrtu, industriji i trgovini.

Na poljoprivrednom planu sva pažnja NOO-a usredotočena je na što uspješnije prikupljanje ljetine i osiguranje žetve za prehranu naroda i vojske. Pripremnim radovima za ubiranje ljetine 1944. godine pridavalo se veliko značenje i stoga što se očekivalo da će njemački okupator, zbog gubitka Ukrajine i uzdrmanog položaja u Rumunjskoj i Mađarskoj, nastojati nadoknaditi manjak prehrambenih artikala jačim pritiskom na satelitske i još okupirane zemlje. Žito za potrebe prehrane vojske i naroda prikupljalo se, uglavnom, ušuram iz mlinova i od vršilica, otkupom i dobrovoljnim prilozima. Prema uputama ZAVNOH-a, visina ušura nije smjela prelaziti 10%. Prikupljena dobra bila su sastavni dio narodno-oslobodilačkih fondova. Ta su se dobra raspodjeljivala tako da je najveći dio pripadao vojsci (90% u krajevima sjeverno od Save, 70% u krajevima južno od Save). Prihode s vakantnih posjeda NOO-i su bili dužni potpuno predati vojsci.<sup>44</sup> U slučaju većih potreba, vojska je iz svojih zaliha davala NOO-ima pomoć. Što se tiče konfiskacije dobara, NOO-i su je mogli vršiti samo na temelju odluke suda.

Na planu podizanja obrta i sitne industrije tražila su se rješenja kojima bi se donekle ublažile negativne posljedice mobilizacije velikog broja privatnih radionica bez naknade. U takvim slučajevima obrtnici su prestajali s radom i prelazili na poljoprivredu, stoga im je trebalo omogućiti izvjesnu zaradu nužnu za vlastito izdržavanje. I obrtničke radionice u organizaciji NOO-a nastoje se postepeno osamostaliti organiziranjem prodaje vlastitih proizvoda na tržištu, uvođenjem naplate rada, osiguranjem potrebnih sirovina i dr. Dok se dotadašnja organizacija radionica zasnivala na »mobilizaciji radnika«, uz snabdijevanje osnovnim životnim namirnicama kao plaća za rad, a proizvodi su se besplatno davali narodu i vojsci, sad se prelazilo na određivanje cijena proizvoda bilo u obliku novca, bilo u vrijednosti određene količine namirnica ili sirovina, uz plaću za rad prema sposobnostima i proizvodnosti svakog radnika.<sup>45</sup> Što se tiče »privatne inicijative« u organizaciji privrede uopće, posebno trgovine, jasno je izraženo stajalište kako se ne ide za tim da se privreda i tr-

<sup>43</sup> Isto, dok. 83, 273–277.

<sup>44</sup> Isto, dok. 51, 172.

<sup>45</sup> ZAVNOH 1944/II, dok. 127, 520.

govina podržave, već da se pruži slobodno polje privatnoj inicijativi da se razvije u pravcu zadovoljenja potreba naroda i vojske. Pridržavajući se načela izraženih u Plitvičkoj rezoluciji i zaključcima AVNOJ-a u Bihaću o poštivanju privatnog vlasništva i privatne inicijative, NOO-i su bili dužni podupirati svaku akciju u cilju izvlačenja na tržište što veće količine žitarica i ostalih dobara za potrebe vojske i naroda. Uz to, narodna je vlast bila dužna sprečavati svaku pojavu šverca i nabijanja cijena. Trgovina se obavljala na sajmovima, u pojedinačnim prodavaonicama, nabavljačko-prodajnim zadrugama, po selima i okružnim nabavnim poduzećima pod kontrolom Ekonomskog odjela ZAVNOH-a. U sklopu mjera za oživljavanje trgovine osnovano je Glavno nabavno-prodajno poduzeće (GLAVNOPROD) u travnju 1944. godine. GLAVNOPROD je imao tri podružnice (Lika, Kordun, Banija) a njegova osnovna djelatnost se sastojala u nakupu i prodaji poljoprivrednih, zanatskih, industrijskih proizvoda, isključivoj prodaji i raspodjeli svih monopolskih artikala, kontroli tržišta i cijena, te ostalim mjerama u cilju unapređivanja trgovine.<sup>46</sup> Širenjem oslobođenog teritorija trgovina je postajala obimnija, a skoro oslobođenje zemlje iziskivalo je izradu takvog plana distribucije koji bi onemogućio svaku spekulaciju i izrabljivanje poslijeratne konjunktore. S obzirom na preopterećenost NOO-a poslovima uprave, svi poslovi u vezi s trgovinom i razmjenom postupno prelaze u djelokrug rada državnih nabavno-prodajnih poduzeća, koja se od rujna 1944. osnivaju na oslobođenim područjima Hrvatske. Oblasna odnosno okružna nabavno-prodajna poduzeća u pogledu administracije i knjigovodstva i dalje su stajala pod kontrolom NOO-a.<sup>47</sup>

Naredni zadatak koji je trebalo što prije riješiti bilo je organiziranje financijske službe. U smislu nacрта uredbe Povjereništva financija NKOJ, koji je, na početku 1945. godine upućen svim zemaljskim antifašističkim vijećima, trebalo je rasformirati sva financijska nadležstva bivše Jugoslavije i okupatorske vlasti i tu službu organizirati u sklopu NOO-a i zemaljskih povjereništava financija. Istodobno je trebalo poraditi na osnivanju novčanog zavoda (privredne banke) koja bi okupila sredstva za obnovu zemlje.<sup>48</sup>

Odlukom Predsjedništva AVNOJ-a (21. XI 1944) o prelazu u državno vlasništvo neprijateljske imovine, državnoj upravi imovinom neprisutnih lica i o sekvestru nad imovinom koju su okupatorske vlasti prisilno otuđile, određeno je da spomenuta imovina potpada pod isključivi nadzor Povjereništva za trgovinu i industriju NKOJ-a i zemaljskih uprava narodnih dobara. U tom smislu narodna je vlast imala osobito povesti računa da se sva industrijska i obrtna poduzeća, ma kome pripadala, očuvaju onakva kakva se zateknu u času oslobođenja, da raspolaganje zalihama robe i sirovinama u konfisciranim trgovinama bude isključivo po dispoziciji Odjela trgovine, obrta i industrije i Državne uprave zemalj-

<sup>46</sup> ZAVNOH 1944/III, dok. 59, 200–205.

<sup>47</sup> ZAVNOH 1944/III, dok. 92, 296–298.

<sup>48</sup> Arhiv IHRPH, fond ZAVNOH 1945, kut. I, Predsjedništvo ZAVNOH-a, Povjereništvo financija, 3. II 1945.

skih dobara. Vojne vlasti pri tom nisu mogle vršiti rekviziciju ili samovlasno uzimati robu za svoje potrebe.<sup>49</sup>

U skladu s tom AVNOJ-evom odlukom, pri Povjereništvu industrije Federalne Hrvatske osnovana je potkraj ožujka 1945. Zemaljska uprava narodnih dobara i okružne uprave zemaljskih dobara kao glavna transmisija u provođenju općeg plana zemaljske uprave.

Premda smo istakli samo nekoliko razvojnih fakata, oni nas dovoljno mogu približiti stvarnom odvijanju društvenih procesa koji su u znaku afirmacije novih institucija revolucionarne vlasti.

Naredni razvojni korak, koji je na neki način zaokružio institucionalni okvir revolucionarne narodne vlasti, bio je formiranje narodne vlade Hrvatske.

U skladu s AVNOJ-evim Uputstvima o osnovnim načelima za osnivanje vlada federalnih jedinica od 5. travnja 1945, zemaljska vijeća pristupila su izradi detaljnih uputa o organizaciji i djelokrugu rada zemaljskih vlada. Tako je Predsjedništvo ZAVNOH-a donijelo odluku da se 14. travnja sazove izvanredna sjednica na kojoj će se konstituirati prva narodna vlada Hrvatske. Istog dana, u staroj gradskoj vijećnici u Splitu članovi Predsjedništva ZAVNOH-a jednoglasno su donijeli »Odluku o narodnoj vladi Hrvatske« kao najvišem izvršnom i naredbodavnom organu Federalne Hrvatske. Vlada koju imenuje Predsjedništvo, sastavljena je od predsjednika, dva potpredsjednika i jedanaest resornih ministara. Za svoj rad vlada je bila odgovorna Predsjedništvu, odnosno Plenumu ZAVNOH-a. Mandat za sastav prve narodne vlade bio je povjeren dru V. Bakariću. U Deklaraciji, koju je vlada izdala 22. travnja, uz ostalo posebno je istaknuto da je osnivanje prve vlade Hrvatske rezultat borbe za slobodu hrvatskog i srpskog naroda u Hrvatskoj.

Spomenimo i to da je na prijedlog ministra pravosuđa narodne vlade Hrvatske, Predsjedništvo ZAVNOH-a potkraj travnja 1945. donijelo Odluku o Vrhovnom sudu Hrvatske kao najvišem redovnom sudu u DFH. Predsjednika, potpredsjednike (2) i vijećnike Vrhovnog suda birao je ZAVNOH.

Nakon oslobođenja Zagreba, ZAVNOH i narodna vlada vraćaju se iz Dalmacije u glavni grad Hrvatske. Potkraj lipnja 1945. u Zagrebu je održano Četvrto zasjedanje ZAVNOH-a, na kojem je ZAVNOH promijenio ime u Narodni sabor Hrvatske, a NOO-i u narodne odbore. U izlaganju predsjednika vlade V. Bakarića na IV zasjedanju uz ostalo su rezimirana i neka konkretna pitanja daljnjeg rada narodne vlasti. Težište je stavljeno na mjere štednje i racionalizaciju svih rashoda pri čemu se nastojalo što više mobilizirati najšire slojeve na dobrovoljnoj obnovi zemlje. S obzirom na krajnju štednju, kao osnovni princip utvrđivanja državnog budžeta, vlada se našla pred rješavanjem izvjesnih socijalnih problema koji su nastali raspadom glomaznog činovničkog aparata tzv. NDH, koji narodna vlast nije mogla preuzeti. Uz to, izražena je opća

<sup>49</sup> IHRPH, fond ZAVNOH 1945, kut, I, Povjereništvo trgovine i obrta i industrije, 19. II 1945.

težnja da se lokalna uprava osigura od deformacija i onemogućiti svako nepoštivanje odluka viših vlasti.<sup>50</sup>

Premda je težište ovog napisa da utvrdi razvojne stupnjeve institucija narodne vlasti, potrebno je izdvojiti osnovne elemente koji su predstavljali svjesnu, unutrašnju energiju društvenog i političkog sistema u nastajanju. Povijesno iskustvo ukazuje na to da je u prvom redu riječ o svjesnom programu KP koja je od samog početka pred sebe postavila zadatak stvaranja organa narodne revolucionarne vlasti. Prvi organi vlasti u Hrvatskoj niču kao rezultat predanog rada terenskih organizacija KPH, a isto tako partijski radnici čine osnovnu jezgru NOO-a. Uz to, opredjeljenje najširih slojeva za slobodu, socijalnu i nacionalnu ravnopravnost, predstavljalo je objektivnu mogućnost da se koncepcije Partije o stvaranju narodne vlasti i ostvare. Kohezivna snaga Partije davala je smjer čitavom pokretu koji je svojim širokim ciljevima otvarao nove mogućnosti humanizacije ljudskih odnosa. Vrijednosni program Partije u izgradnji nove vlasti postavljao je kao svoj osnovni zadatak zahtjev da NOO-i po svojoj interesnoj orijentaciji budu odista narodni, da se u njihovom radu omogući potpuno sudjelovanje i kontrola najširih slojeva uz istodobnu težnju da se neprestano usavršava njihov organizacioni i kadrovski potencijal.

Umjesto zaključka ukratko ćemo rezimirati osnovne faktore koji su određivali narodnu vlast u Hrvatskoj 1943—1945. sa stanovišta njene institucionalne izgrađenosti.

Osnovni konstitutivni elementi sistema narodne vlasti u Hrvatskoj bili su: lokalni organi vlasti različitih stupnjeva — seoski, mjesni, općinski, kotarski, okružni i oblasni NOO-i i ZAVNOH koji je na Trećem zasjedanju (8. svibnja 1944) prerastao u vrhovni zakonodavni, izvršni i predstavnički organ Federalne Hrvatske. Formiranjem prve narodne vlade u Splitu (14. travnja 1944) Hrvatska je dobila i svoj vrhovni političko-izvršni organ. Cjelokupna mreža osnovnih organa vlasti, NOO-a, proširila je i ojačala svoje djelovanje te stekla povjerenje najširih slojeva. NOO-i su bili samoupravne i demokratske jedinice koje su imale svu vlast na svom području, odluke su donosili u interesu naroda a za njih su odgovarali višim samoupravnim jedinicama i narodu. Razvoj narodne vlasti nakon Trećeg zasjedanja ZAVNOH-a obilježen je novim intencijama u izgradnji državnog i upravnog aparata u NOO-ima. Prije svega, NOO-i postaju nosioci novih funkcionalno određenih službi koje su postale neophodne za normalizaciju života na oslobođenim prostorima. Organiziraju se službe u vezi s pripremnim radovima za obnovu zemlje. Sve više dolazi do izražaja »stručnost« upravne djelatnosti NOO-a.

Na osnovi načelnog stava o jedinstvu vlasti u korist predstavničkih organa dolazi do samostalne organizacije sudstva. Istodobno s koncentracijom upravnih funkcija u NOO-ima, težište političkog djelovanja prenosi u odbore JNOF-a Hrvatske koji se formalno konstituirao u svibnju 1944. godine.

<sup>50</sup> Arhiv IHRPH, ZAVNOH 1946. IV zasjedanje, dok. br. 72.

Riječ je, dakle, o »složenoj« strukturi vlasti ne samo kao formi, već kao imperativu razvijenih struktura nove društveno-političke sredine. Uz to, viši stupanj integracije, koji je nova vlast dosegla još u toku rata, otvarao je put bržem prevladavanju prepreka poslijeratne obnove i definitivne konsolidacije novoga političkog sistema. Tu misao E. Kardelj izrazio je riječima: »Nova vlast je tada već imala čvrst skelet novog državnog aparata, izraslog i isprobanog u žestokoj vatri rata, s novim proverenim kadrom, koji je već u toku rata stekao prilično bogata iskustva iz rada narodne vlasti na oslobođenom teritoriju. To nam je omogućilo da u vrlo kratkom roku izvršimo osnovno čišćenje ostatka starog aparata i da izvanredno brzo prebrodimo organizacionu krizu. Možemo reći bez preterivanja da izgradnja tog novog aparata državne vlasti na novim principima i s novim kadrovima predstavlja jednu od naših najkrupnijih pobjeda, koja je sa svoje strane bitno doprinela brzom tempu obnove, brzom pristupanju planskoj privredi, intenzivnom jačanju socijalističkog sektora i brzom tempu socijalističke izgradnje.«<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> E. Kardelj, Komunistička partija Jugoslavije u borbi za novu Jugoslaviju, za narodnu vlast i socijalizam, referat sa V kongresa KPJ, izvještaji CK KPJ, Kultura 1948, 368.