

STABILIZACIJA POLITIČKO-TERITORIJALNE PODJELE I ORGANIZACIJE U SFR JUGOSLAVIJI

IVAN LEŠKO

Propadanjem gentilnog uređenja predklasnog društva prvobitne zajednice, temeljenog na krvno srodnim vezama i odnosima, započinje proces konstituiranja i afirmiranja države kao osnovnog derivata klasnih društvenih odnosa i sukoba. Time teritorij, kao jedan od konstitutivnih elemenata državnosti, postaje jedan od osnovnih faktora društvene integracije. Te kvalitativne društvene promjene izrazio je Engels, u svom poznatom djelu Porjeklo porodice, privatnog vlasništva i države, ovim riječima:

»Nasuprot staroj gentilnoj organizaciji država se odlikuje, prvo, podjelom državljana po području. Uzeta je, dakle teritorijalna podjela kao polazna točka, a građani su imali da ostvaruju svoja javna prava i dužnosti tamo gdje su se naselili, bez obzira na gens i pleme. Ova organizacija državljana po mjesnoj pripadnosti zajednička je svima državama« (K. Marks-F. Engels, Izabrana djela II, str. 296).

Tim povijesnim društvenim promjenama podjela i organizacija državnog teritorija, kao sastavni dijelovi državnog uređenja, postaju osnovna pitanja konstituiranja i funkcioniranja svake državne zajednice. Zbog toga se tim pitanjima od najstarijih vremena bave razni mislioci koji su izučavali probleme državnosti, a posebno Platon i Aristotel. Oni su naročito izučavali i naglašavali faktore koji uvjetuju veličinu polisa. Pri tome su pravilno isticali zahtjev da veličina polisa treba proizlaziti iz njegovih osnovnih društvenih funkcija. Prostornu veličinu polisa određivali su brojem stanovnika potrebnih za ostvarivanje tih funkcija. Platon je na temelju toga došao do zaključka da polis ne bi smio biti veći od 5000 stanovnika. Prema njegovim shvaćanjima toliki broj je bio potreban da se polis obrani od nasilja izvana. Tada su pitanja obrane i prehrane smatrana kao primerne funkcije polisa — Suprotno Platonu, Aristotel je smatrao da bi zajednica od 5000 stanovnika bila prevelika jer ne bi mogla zadovoljiti zajedničke potrebe, ostvariti ekonomsku samostalnost i društvenu kontrolu kroz neposredne kontakte.

I u kasnijoj povijesti razvitka državnosti, sve do danas, jedan od osnovnih kriterija državno-teritorijalne podjele i prostorne organizacije lokalnih odnosno mjesnih jedinica bio je broj stanovnika. Tako je, na primjer, srpski zakon o općinama iz 1884 određivao da minimalna veličina općine treba imati 500

poreskih glava, a iz 1903. najmanje 200 punoljetnih građana. Zakon o općinama iz 1953. postavio je zahtjev da svaka općina mora imati najmanje 3000 stanovnika. Taj je zakon dopustio da općina može imati i manje od 3000 stanovnika i to — »izuzetno u mjestima gdje to zahtjevaju terenske prilike ili drugi opravdani razlozi.« Zakon je dakle uvažavao geografske i druge faktore u utvrđivanju prostorne veličine općina.

U drugim, naročito ekonomski razvijenijim društvenim sredinama, kao na primjer u Velikoj Britaniji, pojedini autori iznosili su poslije II svjetskog rata zahtjeve da minimalni broj stanovnika osnovne jedinice lokalne uprave treba izbiti 100.000, a maksimalni 500.000. Međutim, u suvremenom svijetu još uvijek prevladavaju relativno male lokalne odnosno administrativno-teritorijalne jedinice, koje broje manje od 2000 stanovnika. Navedeni podatak jasno govori, da odlučujuću ulogu u prostornom determiniranju lokalnih zajednica još uvijek imaju faktori **političkog** karaktera. To je i razumljivo obzirom na klasni karakter države, velike ekonomske razlike i antegonističke suprotnosti suvremenog svijeta.

Prostornu veličinu lokalnih jedinica državne organizacije određivali su u povijesti društvenog razvitka brojni faktori različitog karaktera. Za Platona to su bili pretežno faktori prehrambeno-obrambenog karaktera, a za Aristotela ekonomskog karaktera. Sa procesom razvitka ljudskog društva povećavao se broj raznih faktora koji su posredno ili neposredno uvjetovali i determinirali prostornu veličinu lokalnih jedinica. Razni autori, u različitim društvenim sredinama i vremenskim razdobljima, polazeći od različitih kriterija na različite načine vrednovali i sistematizirali te faktore. Relativno najpotpuniji broj faktora, o kojima bi trebalo voditi računa kod političko-teritorijalne podjele, teritorijalne veličine i organizaciji lokalnih jedinica, predložio je Sekretarijat Organizacije Ujedinjenih nacija. To su: povijesni, ekonomski, politički, geografski, tehnološki, ideološki i drugi.

Prema tome danas sve više prevladavaju shvaćanja o polideterminiranosti faktora koji uvjetuju prostorno uređenje lokalnih zajednica.

Zbog toga potreba izučavanja prostornog aspekta općine odnosno komune dobiva i u našoj zemlji sve veći značaj. Ono bi trebalo omogućiti sve potpuniju spoznaju relevantnih faktora i objektivizaciju kriterija političko-teritorijalne podjele u našoj zemlji. To tim više, jer su razvitak naše društvene zajednice karakterizirale česte političkoteritorijalne promjene kojima se mijenjao broj i vrste lokalnih jedinica odnosno društveno-političkih zajednica a time i njihova prostorna veličina. Te promjene su uvijek bile u nadležnosti republika a utvrđivanje vrsta političko-teritorijalnih jedinica u nadležnosti federacije. Općenito možemo kazati, da razvitak političko-teritorijalne podjele i organizacije u našoj zemlji karakterizira proces smanjivanja broja i vrsta lokalnih jedinica što je istovremeno omogućavalo njihovu prostornu ekspanziju, naročito poslije 1955. kada je utvrđena pravna osnova za razvoj novog komunalnog sistema. Bitna karakteristika tog sistema sastoji se u tome da se općine konstituiraju kao osnovne političko teritorijalne jedinice odnosno društveno-političke zajednice, a kotari se organiziraju kao zajednice općina.

Bivša Jugoslavija je najprije bila podijeljena na općine, kotare i oblasti, a od 1931. na općine, kotare i banovine. Ukupno je bilo 4.645 općina, 378 kotara i 33 oblasti od kojih je kasnije formirano 9 banovina: Dravska, Savska,

Vrbaska, Primorska, Drinska, Zetska, Dunavska, Moravska i Vardarska. Izvan sastava banovina, kao posebna administrativno-teritorijalna jedinica, bila je Uprava grada Beograda s Beogradom, Zemunom i Pančevom. Do određenih promjena u upravno-teritorijalnoj podjeli došlo je 1939. kada je na temelju sporazuma Cvetković-Maček došlo do formiranja Banovine Hrvatske koja se uglavnom prostirala na području dotadašnje Savske i Primorske banovine.

Između političko-teritorijalne podjele i organizacije državne vlasti postoji odnos međusobne povezanosti, uvjetovanosti i ovisnosti. To je jedan od osnovnih uzroka čestih političko-teritorijalnih promjena nove Jugoslavije, naročito obzirom na vrlo veliku i društveno odgovornu ulogu nove države, posebno u razdoblju revolucionarnog etatisma. Prva političko-teritorijalna podjela izvršena je Općim zakonom o narodnim odborima od 28. V 1946.

Tim se zakonom zapravo sankcionira i dalje razvija teritorijalna organizacija vlasti stvorena u toku NOB, koju karakteriziraju narodni odbori formirani u **mjestima** (selima i manjim gradovima) kotarima, okruzima i **oblastima**. Navedenim zakonom bile su određene slijedeće **vrste** političko-teritorijalnih jedinica: mjesta, kotari, gradovi u rangu kotara, okruzi, gradovi u rangu okruga i oblasti. Na području većih gradova formirani su rajoni i naselja. Na području tih jedinica organizirani su narodni odbori kao organi jedinstvene vlasti nove jugoslavenske države. Tako se mjesni narodni odbor u pravilu osnivao za pojedino selo odnosno manji grad. Dva ili više manjih sela mogla su osnovati jedan mjesni narodni odbor, ako po broju stanovnika i ekonomskoj snazi nisu bili u stanju da sami upravljaju svojim poslovima, ali pod uvjetom da se time ne nanosi štetu ekonomskom i kulturnom životu tih manjih sela. Za osnivanje područja kotara i okruga tražilo se da predstavlja prirodnu i ekonomsku cjelinu s tim da osnivanju okruga nije bilo obavezno u manjim republikama. Osim toga, područje kotara moralo je imati zajednički ekonomski, kulturni i administrativni interes. Republike nisu bile obavezne osnivati oblasti. Njihovo osnivanje bilo je iznimno dopušteno za područje šire od okruga pod uvjetom da ono čini povijesnu, ekonomsku i kulturnu cjelinu.

Na temelju političko-teritorijalne podjele utvrđene 1946. u Jugoslaviji je bilo ukupno 11556 mjesnih narodnih odbora, 407 kotara, 75 gradova u rangu kotara, 48 okruga, 6 gradova u rangu okruga i 2 oblasti. Na području Hrvatske u tom razdoblju bilo je ukupno 4399 mjesnih narodnih odbora, 110 kotara, 23 grada u rangu kotara, 10 okruga, 2 grada u rangu okruga i 2 oblasti. U 1947. ukinuti su okruzi a time i gradovi u rangu okruga. Ukidanje okruga dovelo je do smanjenja broja kotara i do povećanja njihova područja kao i do proširenja njihove nadležnosti neposredno uvjetovane ostvarivanjem zadataka planske privrede izvršavanjem prvog Petogodišnjeg plana. To je bilo razdoblje revolucionarnog etatizma kada jača ulogu centralnih organa vlasti i potreba što neposrednijih odnosa između centralnih i kotarskih organa vlasti. Okruzi su tada bili ocijenjeni ne samo kao suvišne političko-teritorijalne jedinice, već i kao neposredna smetnja u daljnjem organiziranju, koordiniranju i kontroliranju organa vlasti u kotarevima i mjestima. Poslije ovih političko-teritorijalnih promjena u Jugoslaviji je bilo ukupno: 7866 mjesnih narodnih odbora, 85 gradova, 338 kotara i 2 oblasti, a u Hrvatskoj 2401 mjesnih narodnih odbora, 22 grada, 88 kotara i 2 oblasti.

U toku 1948. izvršene su samo manje izmjene područja kotara i općina, te ukinuta jedna od ukupno dviju oblasti u Hrvatskoj tako da je na kraju

navedene godine bilo ukupno u Jugoslaviji 7967 mjesta, 88 gradova, 339 kotara i 1 oblast, a u Hrvatskoj 2358 mjesta, 24 grada, 87 kotara i 1 oblast.

Drugo značajnije razdoblje u razvitku političko-teritorijalne podjele naše zemlje započinje donošenjem Općeg zakona o narodnim odborima od 9. VI 1949. Tim zakonom ponovno se uvode **oblasti** kao obavezni oblik političko-teritorijalne jedinice (osim u Crnoj Gori), kao i razlikovanje gradova u sastavu i izvan sastava kotara. Na temelju nove političko-teritorijalne podjele u Jugoslaviji je 1949. bilo ukupno: 7782 mjesna narodna odbora, 109 gradova u sastavu kotara, 89 gradova van sastava kotara, 344 kotara i 23 oblasti, a u Hrvatskoj 2329 mjesnih narodnih odbora, 24 gradova van sastava kotara, 88 kotara i 6 oblasti. U Hrvatskoj dakle nije tada postojao niti jedan grad u sastavu kotara. Osnivanje oblasti bilo je tada obrazloženo potrebama potpunije decentralizacije vlasti i jačanja uloge lokalnih organa. U tom procesu oblasti su trebale pomoći lokalnim organima kako bi se što prije osposobili za nove, znatno proširene funkcije. Oblasti su ukinute 1951. s obrazloženjem, da su se kotarski i gradski narodni odbori toliko osposobili da mogu samostalno ostvarivati zadatke i poslove iz svoje nadležnosti. Poslije ukidanja oblasti izvršene su još i druge manje političko-teritorijalne promjene tako da je krajem 1951. u Jugoslaviji bilo ukupno 7104 mjesnih narodnih odbora, 142 grada u sastavu kotara, 94 grada van sastava kotara i 360 kotara, a u Hrvatskoj 1922 mjesnih narodnih odbora, 34 grada u sastavu kotara, 24 grada van sastava kotara i 89 kotara.

Treće razdoblje u razvitku političko-teritorijalne podjele socijalističke Jugoslavije započinje donošenjem novog Općeg zakona o narodnim odborima od 19. IV 1952. Ono je bilo uvjetovano i karakterizirano razvitkom sistema društvenog samoupravljanja i potrebama daljnjeg jačanja teritorijalnih oblika lokalne samouprave. Navedenim saveznom zakonom bile su utvrđene slijedeće vrste političko-teritorijalnih jedinica: **kotari, gradovi, gradske općine i općine.**

Bila je predviđena i mogućnost formiranja općina u sastavu grada, a ukinuti su rajonski narodni odbori s obrazloženjima, da nisu bili izraz određenih ekonomskih i drugih društvenih cjelina već posljedica mehaničke primjene administrativno-teritorijalne podjele. Navedenim zakonom se prvi puta utvrđuje **općina** kao vrsta teritorijalnih jedinica u novoj jugoslavenskoj državi što je dovelo do ukidanja mjesnih narodnih odbora. Time je struktura lokalnih jedinica svedena zapravo na dva osnovna stupnja. To je omogućavalo formiranje prostorno većih političko-teritorijalnih jedinica, koje bi činile potpuniju geografsku i ekonomsku cjelinu potrebnu za daljnje jačanje materijalne baze narodnih odbora, čija se nadležnost procesom decentralizacije i razvitkom sistema društvenog samoupravljanja sve više proširivala. Prema tadašnjim shvaćanjima i nastojanjima općine su trebale biti geografski i saobraćajno povezane lokalne privredne cjeline, a temelj za njihovo formiranje bile su stare jugoslavenske općine kojih je 1940. bilo ukupno 676. Novom političko-teritorijalnom podjelom, izvršenom republičkim zakonima na temelju navedenog saveznog općeg zakona, utvrđeno je krajem 1952. u Jugoslaviji ukupno 3811 općina, 241 gradska općina, 24 gradova i 327 kotara, a u Hrvatskoj 637 općina, 60 gradskih općina, 7 gradova i 88 kotara. Takva struktura lokalnih jedinica s manjim izmjenama ostala je sve do 1955 kada je utvrđeno **ново uređenje općina i kotara** kojim označavamo primjenu novog **komunalnog sistema** u Jugoslaviji.

Time započinje četvrto i najznačajnije razdoblje u dosadašnjem razvitku političko-teritorijalne podjele socijalističke Jugoslavije. Pravna osnova te podjele utvrđena je Općim zakonom o uređenju općina i kotara od 20. VI 1955. kojim su bile određene dvije vrste lokalnih teritorijalnih jedinica i to: **općina** i **kotar**. One u razvitku novog komunalnog sistema dobivaju bitno nove uloge i znatno izmijenjeni status. **Općina** je tada definirana kao **osnovna** političko-teritorijalna jedinica samoupravljanja radnog naroda i osnovna društveno-ekonomska zajednica stanovnika na svom području, a **kotar** kao političko-teritorijalna organizacija samoupravljanja radnog naroda i društveno-ekonomska zajednica općina i stanovnika na svom području.

Taj bitno novi odnos između općine i kotara predstavljao je i novu političko-teritorijalnu podjelu, koja je ostvarena republičkim zakonima 1955. Tom podjelom znatno je smanjen broj političko-teritorijalnih jedinica tako da je tada u Jugoslaviji bilo ukupno 1479 općina i 107 kotara, a u Hrvatskoj 299 općina i 27 kotara. Time je bila izvršena bitna političko-teritorijalna reorganizacija uvjetovana daljnjim razvitkom sistema društvenog samoupravljanja i novog komunalnog sistema. Osnovna karakteristika nove političko-teritorijalne podjele čini dijalektičko jedinstvo uvjetovano protivrjeckim razvojnim tendencijama ekonomskih i političkih odnosa. Razvitak ekonomskih odnosa predpostavljao je i uvjetovao daljnju prostornu ekspanziju općina kao osnovnih društveno-ekonomskih zajednica. Suprotnu tendenciju prostornog razvitka općina, kao osnovnih političko-teritorijalnih jedinica, predpostavljao je daljnji razvitak političkih odnosa putem teritorijalnih oblika lokalne samouprave i neposredne demokracije. Te protivrječnosti prevladavane su prostornim proširivanjem općina koje je bilo uvjetovano daljnjim razvitkom proizvodnih snaga i novih ekonomskih odnosa, uz istovremeno unapređivanje raznih teritorijalnih oblika komunalnog samoupravljanja koje je omogućavalo i poticalo daljnji razvitak političkih odnosa u općini. Teritorijalni oblici lokalne samouprave razvijani su putem užih teritorijalnih jedinica na području općine. To su najprije bile stambene zajednice i mjesni odbori a kasnije mjesne zajednice, koje u svom daljnjem razvitku dobivaju sve širi društveni značaj i ulogu.

Osnovna karakteristika daljnjeg razvitka političko teritorijalne podjele i organizacije je proces brojčanog smanjivanja i prostornog povećanja lokalnih jedinica. To je ostvarivano brojnim promjenama i nadopunama republičkih zakona o teritorijalnoj podjeli iz 1955. naročito koje su izvršene 1957, 1960. i 1961. Tako je na primjer, 1961. u Jugoslaviji bilo ukupno 782 općine i 75 kotara, a od toga u Hrvatskoj 244 općine i 27 kotara.

Nova radikalna političko-teritorijalna reorganizacija izvršena je 1962. na temelju koje je početkom 1963. u Jugoslaviji bilo ukupno: 581 općina i 40 kotara, a u Hrvatskoj: 111 općina i 9 kotara. Osim toga, proces sve veće prostorne ekspanzije općina doveo je do postepenog ukidanja kotara. Proces ukidanja kotara započeo je najprije 1957. u Crnoj Gori, a nastavljen 1959. na području Kosova.

Utoku 1965. dolazi do ukidanja kotara u Makedoniji, Sloveniji i Vojvodini. Taj proces na čitavom području Jugoslavije bio je završen 1967. tako da su od tada ostale općine kao jedinstvene političko-teritorijalne jedinice odnosno društveno-političke zajednice. Krajem 1967. u Jugoslaviji je bilo ukupno 501 općina, a u Hrvatskoj 104. Takvo stanje ostalo je gotovo nepromijenjeno sve do danas tako da je 31. XII 1973. u Jugoslaviji bilo ukupno 500, a u Hrvatskoj 105 općina.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Mjesta			7782	847	145	2329	748	1186	1951	231	395	2577
Kotari			344	67	13	88	27	27	82	16	24	122
1949. Gradovi u sastavu kotara			109	26	8	—	18	—	31	4	22	57
Gradovi van sastava kotara			89	14	4	24	9	3	21	4	10	35
Oblasti			23	4	—	6	3	3	5	1	1	7
Mjesta			7102	880	138	1922	445	1134	1973	239	371	2583
Kotari			360	67	13	89	27	27	93	17	27	137
1950. Gradovi u sastavu kotara			142	25	8	34	18	—	31	4	22	57
Gradovi van sastava kotara			92	15	4	24	9	5	21	4	10	35
Oblasti			20	4	—	6	—	3	5	1	1	7
Mjesta			7104	880	141	1922	445	1134	1971	239	372	2582
Kotari			360	67	13	89	27	27	93	17	27	137
1951. Gradovi u sastavu kotara			142	25	8	34	18	—	32	3	22	57
Gradovi van sastava kotara			94	15	4	24	9	5	22	5	10	37
Općine			3811	361	75	637	205	327	1624	195	387	2206
1952. Gradske općine			241	54	9	60	27	44	25	6	16	47
Gradovi			24	5	1	7	1	3	3	1	3	7
Kotari			327	66	10	88	18	19	84	17	25	126
Općine			3904	364	75	672	205	333	1653	195	407	2255
1953. Gradske općine			239	54	8	59	27	44	25	6	16	47
Gradovi			25	5	2	8	1	3	3	1	3	7
Kotari			327	66	10	88	18	19	84	17	25	126
Općine			3912	363	75	678	205	336	1653	195	407	2255
1954. Gradske općine			244	55	8	59	27	48	25	6	16	47
Gradovi			24	5	2	7	1	2	3	1	3	7
Kotari			329	66	10	89	18	20	84	17	25	126
1955. Općine			1479	191	36	299	86	130	443	82	212	737
Kotari			107	15	5	27	7	11	24	5	13	42
1956. Općine			1479	191	36	299	86	130	443	82	212	737
Kotari			107	15	5	27	7	11	24	5	13	42
1957. Općine			1441	191	36	299	86	130	418	80	201	699
Kotari			106	15	5	27	7	11	24	5	12	41

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1958.	Opčine	1193	191	28	278	73	122	275	65	161	501
	Kotari	95	15	—	27	7	9	21	5	11	37
1959.	Opčine	1103	194	28	275	73	92	275	65	161	501
	Kotari	91	12	—	27	7	8	21	5	11	37
1960.	Opčine	839	134	28	275	73	89	155	28	57	240
	Kotari	75	12	—	27	7	8	15	—	6	21
1961.	Opčine	782	122	20	244	73	83	155	28	57	240
	Kotari	75	12	—	27	7	8	15	—	6	21
1962.	Opčine	759	122	20	238	73	66	155	28	57	240
	Kotari	75	12	—	27	7	8	15	—	6	21
1963.	Opčine	581	106	20	111	61	66	140	28	49	217
	Kotari	40	6	—	9	7	4	9	—	5	14
1964.	Opčine	577	106	20	111	61	62	140	28	49	217
	Kotari	40	6	—	9	7	4	9	—	5	14
1965.	Opčine	577	106	20	111	61	62	140	28	49	217
	Kotari	40	6	—	9	7	4	9	—	5	14
1966.	Opčine	516	106	20	111	32	62	119	22	44	185
	Kotari	23	6	—	8	—	—	9	—	—	9
1967.	Opčine	510	106	20	111	32	60	115	22	44	181
	Kotari	17	—	—	8	—	—	9	—	—	9
1968.	Opčine	501	106	20	104	32	60	113	22	44	179
1969.	Opčine	500	106	20	105	30	60	113	22	44	179
1970.	Opčine	500	106	20	105	30	60	113	22	44	179
1971.	Opčine	500	106	20	105	30	60	113	22	44	179
1972.	Opčine	500	106	20	105	30	60	113	22	44	179
1973.	Opčine	500	106	20	105	30	60	113	22	44	179

Summary

STABILISATION OF POLITICAL-TERRITORIAL DIVISION AND ADMINISTRATIVE ORGANISATION OF YUGOSLAVIA

by

Ivan Leško

The essential constitutional element of every country is territory. For that reason politically-territorial division and organization are one of the fundamental questions of inside arrangement and functioning every country. It is not a problem of technical organization but mainly socially-political, which decision depends on fundamental functioning of a state, as the most important and most determinative organization of the character of classes.

Politically-territorial division and organization depend directly on character and intensity of class relations, fights and oppositions. In general we may say that the stronger class oppositions are, the bigger need for centralization and concentration of the state control is. At the same time it causes the need for greater number of smaller politically-territorial respectively administratively territorial unit. The example of historical development administrative or politically-territorial division of SFRJ is in that view very instructive. With the process of socially-economic and political stabilization, what according to socialistic contents of social revolution characterize dialectic negation of the administrative governing system and the affirmation of social self-governing, the process of politically-territorial stabilization became stronger and it is characterized by reducing number and kind, and enlarging the territory of local politically-territorial unites or socially-political unions.