

Teritorijalno-politički oblici organizacije sistema lokalne samouprave i prostorno-fizički aspekti društvenog razvoja u samoupravnom socijalizmu

Ukoliko urbanizacijsku komponentu istorijskog razvoja socijalističke Jugoslavije posmatramo kao jedan od glavnih razvojnih potprocesa u okviru sistema društveno-ekonomskog samoupravljanja, primetićemo da je matrica posleratnog prostorno-fizičkog razvoja i teritorijalno-administrativne organizacije jugoslovenskog društva bila formirana kao konsekvantan proizvod relativno koherentnih politika urbanog planiranja i odgovarajućih modela teritorijalno-političkog uređenja samoupravnog društvenog sistema. Generisane samosvojnim konceptom i praksom društvenog samoupravljanja, politike urbanog razvoja i teritorijalno-administrativne organizacije društva predstavljale su funkcionalan segment vrlo dinamičnih i, u pojedinim aspektima, protivrečnih procesa strukturacije istorijski novog tipa društvenih odnosa, jer je idejno-politička vizija i praksa izgradnje sistema samoupravljanja između ostalog podrazumevala i revolucionisanje strukture društveno-ekonomskih odnosa u sferi prostorno-fizičkog razvoja kroz uvođenje novih modela organizacije teritorijalno-političke samouprave lokalnih zajednica kao nosilaca opštedruštvenog razvoja i subjekta istorijskog napretka. Budući da se u domenu prostorno-fizičkog razvoja konkretnog društvenog sistema funkcionalno ukrštaju svi društveni podsistemi i razvojni procesi, kroz analizu funkcionisanja različitih aspekata tog segmenta društvene stvarnosti najplastičnije mogu uočiti specifičnosti sistema teritorijalno-političke organizacije na nivou lokalne samouprave, te oblici i načini društvene participacije građana u socijalističkoj Jugoslaviji. U tom smislu, posleratni procesi strukturacije prostorno-fizičkih formi i teritorijalno-administrativnih tipova organizacije jugoslovenskog društva istovremeno svedoče o izrazito dinamičnom karakteru sâmog sistema radničkog samoupravljanja kao strateškog razvojnog okvira jugoslovenskog socijalizma. Imajući, pri tom, u vidu činjenicu da doktrina samoupravljanja nije predstavljala samo formalan ideološko-politički okvir celokupnog društvenog sistema, već je neposredno uticala na operativne mehanizme urbanog planiranja i oblike građanske participacije, u ovom radu ćemo nastojati da rekonstruišemo ove dimenzije istorijskog razvoja društveno-ekonomskog sistema socijalističke Jugoslavije. Tim pre što su ovi aspekti istorijskog nasleđa jugoslovenskog samoupravljanja u poslednjih dvadesetak godina sporadično, nedovoljno sistematično i najčešće pristrasno tretirani u domaćoj naučno-istraživačkoj praksi i javnom diskursu.¹

¹ Izostanak adekvatne sistematske obrade ovog relevantnog predmetnog polja naučnih istraživanja samo je delimično posledica institucionalne erozije ostataka nekadašnjeg razvojno-istraživačkog sektora SFRJ, a suštinski je uzrokovan sistemskim promenama unutar naučne paradigme društvenih nauka s kraja 20. veka. Karakteristična idejno-teorijska reorijentacija humanističkih disciplina od nekadašnje marksističke paradigme ka liberalnoj tranzitološkoj saznavno-teorijskoj perspektivi prouzrokovala je niz kumulativnih promena u sistemu proizvodnje naučnog znanja. Pored ostalog, ove promene su uticale na izmenu

preovladavajućeg stava naučne zajednice o strateškim ciljevima i društvenoj ulozi naučnih istraživanja u izmenjenim istorijsko-političkim okolnostima posthladnoratovskog perioda, pogotovo u društvenim naukama zemalja nastalih u procesu dezintegracije SFRJ. Nova društvena uloga humanističkih disciplina u bitno drugačijoj svetsko-istorijskoj konjunkturi podrazumevala je, između ostalog, reviziju postojećih teorijskih okvira i posledično redefiniciju kriterijuma selekcije relevantnih tematsko-istraživačkih oblasti. Konkretni sadržaj promena u saznanju-teorijskoj optici postjugoslovenske humanistike bio je presudno određen diskurzivnom hegemonijom istorijskog revizionizma s kraja osamdesetih i početka devedesetih godina prošlog veka, koji je predstavljao ideološki konstituent procesa uspostavljanja novog društveno-političkog uređenja zemalja-naslednica SFRJ. Usled toga, pojedine istraživačke oblasti bile su favorizovane kao predmet naučnih istraživanja, dok su druge gotovo u potpunosti izgubile svoj pređašnji značaj. Pored niza drugih predmetnih oblasti, efekti ideološkog zaokreta u društvenim naukama postjugoslovenskih zemalja naročito su bili ispoljeni u revidiranju naučnog pristupa problematici jugoslovenskog samoupravljanja, utoliko što je revidirani način naučne obrade istorijskog nasleđa SFRJ ujedno predstavljao konkretan saznanje-politički ulog suprotstavljenih strana u borbi za uspostavu ideološke hegemonije u antagonističkim tumačenjima istorijsko-političke uloge jugoslovenskog socijalizma u procesu nastanka država-naslednica. U sadejstvu s celokupnim sistemom ideoloških aparata države (obrazovni sistem, masovni mediji, kulturno-umetničke i verske institucije i dr), revizija naučnog diskursa o istorijskom nasleđu socijalističke Jugoslavije suštinski je uticala na konstituisanje opšteg narativnog modela koji reguliše uslove pod kojima je moguće formiranje bilo kakvog iskaza o različitim fenomenima jugoslovenskog nasleđa. Kao rezultat sistematske političke instrumentalizacije povesnog govora o SFRJ, u društvima zemalja-naslednica uspostavljen je režim javnog govora koji bazično strukturira način proizvodnje dominantnih ideja, znanja i simboličkih predstava o celokupnoj istorijskoj zaostavštini socijalizma, unutar kojeg čak i trivijalni govor o Jugoslaviji u svakodnevnoj komunikaciji funkcioniše kao ideološki diskurs *par excellence*. Ovakav diskurzivni tretman jugoslovenskog nasleđa u isto vreme reflektuje i proizvodi društveni konsenzus o različitim pitanjima istorijske prošlosti, koji se u javnom diskursu očituje uglavnom u negativno konotiranim stereotipima sa antisocijalističkim, antijugoslovenskim, odnosno antisamoupravnim resantimanom, ali takođe i u nekritičkim glorifikacijama, kulturalizacijama, estetizacijama i egzotizacijama socijalističke Jugoslavije. U domenu društvenih nauka, pak, sistemskom devalorizacijom naučno-istraživačkog značaja tematike jugoslovenskog samoupravljanja, iz teorijskog su fundusa i istraživačkih praksi tranzitološki orijentisanih društvenih nauka efikasno odstranjene saznanje prepostavke za nepristrasno objašnjenje kauzalnih veza između aktuelnog „postjugoslovenskog stanja“ te društveno-ekonomskih procesa i istorijsko-političkih događaja iz perioda samoupravnog socijalizma koji mu istorijski prethode. Negativni efekti sistematske distorzije povesne predstave o istorijskom nasleđu socijalističke Jugoslavije reflektuju se takođe i u aktuelnom teorijskom diskursu o problematici javnog prostora u postjugoslovenskim društvima. Fenomen transformacije statusa javnog prostora kao društvenog dobra tim pre predstavlja relevantno istraživačko polje jer se u tom kompleksnom segmentu društvenog sistema ukrštaju ključni društveno-ekonomski procesi koji su u poslednjih dvadesetak godina uticali na promenu pravno-svojinskog statusa i način korišćenja javnog prostora, i time odredili kapitalistički karakter društvenih odnosa u tzv. tranzicionim društvima. Bitno obeležje tih procesa svakako jeste njihova istorijska kumulativnost, te se otuda svaki pokušaj objašnjenja uzroka rekonstruiranja odnosa između javnog i privatnog domena u postjugoslovenskim društvima ne može adekvatno zasnovati izvan analiza istorijskog konteksta u kome je uspostavljanje novog društveno-političkog uređenja zemalja-naslednica SFRJ bilo izvedeno u direktnoj opreci spram istorijskih i civilizacijskih tekovina socijalističkog društva u kojem je koncept javnog prostora kao društvenog dobra ujedno bio emanacija i sredstvo društvene emancipacije. Drugim rečima, revizija istorije u funkciji konstituisanja novog državnog uređenja sa kapitalističkim društvenim odnosima namesto nekadašnjeg sistema samoupravnog socijalizma automatski je podrazumevala i reviziju statusa javnog prostora kao javnog dobra. Zbog toga govor o aktuelnoj transformaciji, odnosno redukciji društvenih funkcija javnog prostora, danas nužno podrazumeva analizu istorijskih okolnosti, te ključnih procesa i njihovih aktera, budući da je promena statusa javnog prostora i načina participacije građana u njemu bila uzrokovana kumulativnim efektima procesa ekonomske restrukturacije socijalističkih proizvodnih odnosa, koji je od početka devedesetih godina prošlog veka naovamo odredio karakter svojinske transformacije, to jest način akumulacije kapitala i preraspodele političke moći, a time i dominantan oblik proizvodnje i sistem redistribucije društvenog bogatstva, u koje spada i javni prostor kao jedan od glavnih resursa akumulacije privatnog kapitala kroz reviziju načina upravljanja prostornom ekonomijom u najširem smislu (prim. aut).

Reforma sistema teritorijalno-političke uprave u funkciji izgradnje komunalnog sistema kao baze razvoja samoupravnog društva

Na osnovama reformatorskih načela doktrine radničkog samoupravljanja uspostavljen je pravno-politički i ekonomski okvir na kome su zasnivane projekcije razvojnih politika i planovi sveukupne restrukturacije društveno-političkog i privrednog sistema socijalističke Jugoslavije.² Proces restrukturacije obuhvatao je takođe, potprocese urbanog razvoja zemlje i odgovarajuće teritorijalno-administrativne reforme sistema državne uprave u funkciji realizacije ideoloških projekcija razvoja sistema samoupravljanja koje su podrazumevale formiranje istorijski novog tipa društvenih odnosa između slobodnih i jednakih građana demokratske, višenacionalne i multikonfesionalne socijalističke društveno-političke zajednice. U idejno-političkom pogledu, nova politička zajednica nominalno je počivala na principima participativne demokratije, egalitarnosti i proleterskog internacionalizma. U ekonomskoj sferi bila je utemeljena na industrijskom načinu proizvodnje i podružtvljenim sredstvima za proizvodnju, dok je domen prostorno-fizičkog razvoja i teritorijalno-političke organizacije društva bio definisan politikama integralnog planiranja socijalističke prostorne ekonomije kao korelata procesa ekstenzivne industrijalizacije i na njemu zasnovanim proizvodnim odnosima.

Tako je posleratni model integralnog razvoja prostorno-fizičke dimenzije samoupravnih društvenih odnosa, naporedo s reorganizacijom teritorijalno-političkog sistema lokalne

² Posmatran u istorijskoj perspektivi, proces razvoja samoupravnog sistema u Jugoslaviji bio je izuzetno dinamičan i odvijao se kroz nekoliko faza transformacije, pri čemu je svaka faza predstavljala pokušaj unisone reforme pravno-političkog i ekonomskog sistema u skladu s principima demokratske participacije radništva i drugih ekonomskih subjekata u procesu samoupravnog odlučivanja. Iako bi sledeću periodizaciju trebalo uzeti uslovno, istorijski proces izgradnje samoupravljanja odvijao se u pet razvojnih faza: administrativni socijalizam (1945-1952); administrativni tržišni socijalizam (1953-1962); tržišni socijalizam (1963-1973); ugovorni socijalizam (1974-1984); i kolaps sistema (1985-1991). Prvu fazu razvoja karakterisalo je državno vlasništvo nad sredstvima za proizvodnju i model komandne ekonomije s centralno-planskom regulativom celokupnog privrednog života po uzoru na sovjetski Ustav iz 1936. godine; u drugoj fazi usledila je svojinska transformacija od državnog ka društvenom vlasništvu, te početak demokratizacije i decentralizacije sistema društveno-političkog i ekonomskog upravljanja kroz neposrednu implementaciju koncepta samoupravljanja kao osnovnog organizacionog principa uređenja socijalističkih društvenih odnosa, a ne samo kao instrumenta organizacije socijalističke privrede. Tokom sedamdesetih godina i nadalje, proces društveno-ekonomskih reformi tekao je ka tzv. ugovornom socijalizmu, u kome se industrijska demokratija nominalno razvijala u pravcu daljnje demokratizacije i decentralizacije upravljanja privrednim životom, tako da su radnički saveti pri privrednim organizacijama, kao demokratski predstavnici interesâ radničke klase, u suodnosu s društveno-političkim zajednicama (opština, srez, republika, federacija) i tehno-menadžerskim strukturama i centralnim organima države posedovali određenu, ali ne i dovoljnu autonomiju odlučivanja o načinu prisvajanja predmeta društvene svojine, odnosno sredstava za proizvodnju i usmeravanju društveno-ekonomskih procesa ka daljnjem razvoju tržišnih oblika proizvodnje, uz istovremeno zadržavanje formalnih principa samoupravnog socijalističkog uređenja.

samouprave, od početka koncipiran i praktično implementiran kao funkcionalan segment politike korenitih promena postojećeg društveno-političkog uređenja, zasnovane na klasičnoj lenjinističkoj doktrini o *odumiranju države*. Prema ovom emancipatorskom projektu, država je u sistemu jugoslovenskog samoupravljanja figurirala isključivo kao garant zadržavanja socijalističkog karaktera procesâ društveno-ekonomskih reformi u kojima, kako je to originalno formulisao Karl Marks, „asocijacija neposrednih proizvođača upravlja procesom proizvodnje“ kroz organe radničkog i društvenog samoupravljanja. Upravo je pretpostavka o neophodnosti stvaranja ekonomskog modelakoji će omogućiti maksimalnu slobodu preduzeća u okvirima planiranog ekonomskog razvoja bila *differentia specifica* jugoslovenskog modela samoupravljanja³ u odnosu na rigidan model upravljanja u sistemu centralno-planske privrede državnog socijalizma u zemljama Istočnog bloka. Naime, nakon prelomnog sukoba jugoslovenskih komunista sa Informbiroom i isključenja iz Međunarodnog radničkog pokreta 1948. godine, dojučerašnje pristaše boljševičke ortodoksije bile su primorane da se putem uvođenja radikalnih ekonomsko-političkih inovacija distanciraju od političke dominacije Kremlja, pokazujući svojim donedavnim mentorima i saveznicima kako se među svim zemljama-članicama Međunarodnog radničkog pokreta u Jugoslaviji najdoslednije oživotvoruje originalna marksističko-lenjinistička ideja o funkcionalnom odumiranju države kao instrumenta klasne eksploatacije. To je bilo tačno utoliko što su etatičko-birokratske tendencije u jugoslovenskoj verziji socijalizma (doduše samo u početnim fazama razvoja sistema radničkog samoupravljanja) bivale donekle ograničene dok se, s druge strane, nastojalo organski razvijati participativne modele direktne radničke demokratije naporedo sa jačanjem tržišnih odnosa u ekonomskom životu zemlje. Insistirajući na istinski demokratskom karakteru novih oblika društveno-ekonomskog upravljanja te masovnom i aktivnom učešću građana u njima, idejni tvorci jugoslovenskog samoupravljanja nastojali su da održe idejno-politički kontinuitet s participativnim modelima i organizacionim formama vojno-civilne samouprave karakterističnim za period narodno-oslobodilačke borbe (NOB).⁴ Zbog toga bi aktivnosti usmerene ka praktičnom opredmećenju ideje o neophodnosti uspostavljanja *komunalne*,

³ Sistem planiranja ekonomskih aktivnosti predstavljao je okosnicu funkcionisanja celokupnog sistema radničkog samoupravljanja: „Petogodišnji planovi imali su snagu zakona koje je donosila Federalna skupština i bili su zasnovani na planovima koje su podnosila preduzeća i lokalne jedinice samouprave na republičkom, regionalnom i opštinskom nivou, a koje su koordinisali državni sekretarijati. Na osnovu tako donetih planova postavljani su generalni ciljevi i formulisani glavni pravci ekonomskog razvoja u narednih pet godina, s ciljem usklađivanja proizvodnje i raspodele u različitim sektorima privrede i ekonomije. Takođe, na taj način su utvrđivani detaljni planovi za proporcionalno ujednačavanje raspodele ukupnih investicija, od čega je jedna trećina bila u nadležnosti Savezne vlade koja je potom centralizovanim odlukama odlučivala o nameni i redistribuciji sredstava i viškova ostvarenih u razvijenijim područjima zemlje usmeravajući ih ka manje razvijenim područjima.“ (Brown 1960, 86)

⁴ „Naš komunalni sistem ponikao je iz narodno-oslobodilačkih odbora. Na toj tradiciji, posle uvođenja radničkog samoupravljanja (...) razvila se i opština (komuna) kao osnovna društveno-politička zajednica. Njenu osnovu čini društvena svojina nad sredstvima za proizvodnju, samoupravljanje radnika u udruženom radu i samoupravljanje radnih ljudi i građana koji u okviru komune zadovoljavaju svoje individualne i zajedničke potrebe.“ (Enciklopedija Prosveta 1978, 283)

odnosno *opštinske (samo)organizacije* društvenog života u socijalističkoj Jugoslaviji trebalo razumeti prevashodno u širem kontekstu politike emancipacije celokupne društveno-političke zajednice, zasnovane na temeljima direktno-demokratskih oblika participacije iz perioda vojno-civilne uprave u NOB i, istovremeno, traganja za alternativom buržoaskom parlamentarnom sistemu po uzoru na autentičan Marksov koncept komune. Jedno od specifičnih obeležja jugoslovenske verzije komunalizma u prvim godinama nakon socijalno-političke revolucije bio je kritički odnos ne samo prema buržoaskim koncepcijama organizacije lokalne samouprave, već podjednako prema vulgarnim i anarho-utopističkim shvatanjima komune. Koncipiran u direktnoj opoziciji spram modela predstavničke demokratije liberalnog kapitalizma, ali takođe i s onu stranu birokratizma, etatizma, centralizma i mistifikacije političke moći karakteristične za sistem državnog socijalizma u zemljama Istočnog bloka, sistem komunalne samouprave u Jugoslaviji razvijao se kao decentralizovan oblik političkog i ekonomskog samoorganizovanja, odnosno kao forma direktne demokratske participacije radništva i građana na mestu rada i u mestu stanovanja.

Tako su odmah nakon rata prvim Opštim zakonom o narodnim odborima iz 1946. godine ustanovljeni *lokalni*, odnosno *mesni narodni odbori* kao osnovna teritorijalno-politička jedinica sistema lokalne samouprave,⁵ koja je u formalno-pravnom smislu postojala u neizmenjenom obliku do 1952. godine i donošenja Zakona o narodnim odborima gradova i gradskih opština, te Zakona o nadležnostima narodnih odbora opština i srezova iz 1955. godine. Od tada svi naredni Ustavi, zakoni i podzakonski akti poznaju termin [opštine](#) ili *komune* kao temeljne teritorijalno-administrativne jedinice s različitim stepenom organizacije i značenja u sistemu političkog i ekonomskog odlučivanja, sa narodnim odborima kao nosiocima vlasti i organima demokratskog odlučivanja. U isto vreme, tačnije 1950. godine,⁶ pri preduzećima se formiraju *radnički saveti* kao inovirane forme

⁵ „Mesni narodni odbori su bili organi državne narodne vlasti preko kojih narod vrši svoju vlast u administrativno-teritorijalnim jedinicama, zatim najviši organi državne vlasti u odnosima lokalnog značaja na svojoj teritoriji i, u isto vreme, predstavnički organi izabrani na osnovu višeg, jednakog i neposrednog biračkog prava tajnim glasanjem. Mandat članova mesnog narodnog odbora je bio dve godine i oni su za svoj rad bili odgovorni višem, sreskom narodnom odboru i biračima (...) i dužni da podnose izveštaj o svom radu. Birači su imali pravo da opozovu mesni narodni odbor i pre roka na koji su izabrani. Mesni narodni odbor je pored opštih zadataka koji su se odnosili na sve odbore – podsticanja i organizovanja neposrednog učešća narodnih masa u državnoj upravi, rada na učvršćivanju bratstva i jedinstva, suzbijanja privilegija po rođenju, položaju, imovnom stanju i stepenu obrazovanja, podizanju kulturnog i političkog nivoa masa, rada na iskorenjivanju nepismenosti – obavljao i zadatke na ostvarivanju poljoprivrednog plana, rukovođenju komunalnim poslovima, unapređenju zanata i lokalne industrije, kao i u posredovanju u pravilnoj razmeni dobara između sela i grada. Mesni narodni odbori imali su svoje budžete u okviru budžeta viših organa državne vlasti, a pre svega u budžetima narodnih odbora opština i srezova (...) i imali svojstvo pravnih lica, a predstavljali su ih predsednik i sekretar.“ (Vujadinović 2010, 5-6)

⁶ Pre nego što je Vlada FNRJ u junu 1950. godine formalno ozvaničila Osnovni zakon o upravljanju državnim privrednim preduzećima i višim privrednim udruženjima od strane radnih kolektiva, partijski vrh je tokom 1949. godine „formulisao ideju o stvaranju radničkih saveta prilikom razmatranja mera za usavršavanje rukovođenja privredom. Prema toj ideji, radnički saveti su imali da izrastu u stvarne organe samoupravljanja. U prvoj fazi predviđeno je da se oni obrazuju samo u nekim većim preduzećima. Vladin

genuine radničke demokratije i osnovne organizaciono-upravljačke jedinice samoupravnog društveno-ekonomskog sistema.⁷ Konstituisanjem radničkih saveta i mesnih narodnih odbora kao osnovnih jedinica samoupravnog organizovanja radnih ljudi i građana uspostavljen je direktan kontinuitet društveno-političkog i ekonomskog sistema samoupravljanja s revolucionarnim narodno-oslobodilačkim odborima kao originalnom revolucionarnom formom demokratske vlasti.⁸ Na taj način izgrađivan je inovirani sistem demokratske narodne vlasti prilagođen politici samoupravnog razvoja društveno-ekonomskog sistema socijalističke Jugoslavije u mirnodopskim uslovima.⁹ Način funkcionisanja novih oblika ekonomske i teritorijalno-političke samouprave podrazumevao je široko demokratsko učešće građana u sistemu odlučivanja radi suzbijanja centralističkih i birokratskih tendencija pri upravljanju društveno-ekonomskim procesima. Svaha prenošenja ingerencija centralnih instanci vlasti na narodne odbore i radničke savete, te osnaživanja njihovih unutrašnjih potencijala za demokratsko i

zaključak je glasilo da se na razgovore o ovom pitanju pozovu i predstavnici sindikalnih rukovodstava. Đuro Salaj i Boris Kidrič ovlašćeni su da potpišu Uputstvo o osnivanju i radu radničkih saveta državnih privrednih preduzeća, koje je doneto 23. decembra 1949. i odmah poslato glavnim odborima republičkih sindikata i preduzećima u kojima je trebalo da se obrazuju. U Čl. 1 Uputstva stajalo je: „U cilju punog ostvarenja ustavnog načela o neposrednom učešću radnika u upravljanju privredom i u vršenju privredne kontrole, kao i u cilju aktivnog angažovanja radnika u borbi za izvršenje planskih zadataka, u državnim privrednim preduzećima osnivaju se radnički saveti. Pravilnom organizacijom i radom radničkih saveta pruža se mogućnost radnicima da dobiju ne samo jasniji uvid u rad i problem preduzeća nego im se pruža mogućnost neposrednog uticaja kako na probleme proizvodnje tako i na probleme samog upravljanja preduzećem. Na taj način radnici će sticati ogromna iskustva i pružaju im se sve mogućnosti da se iz redova radnika jos više i brže razvija kadar rukovodilaca preduzeća.“ (Radnički saveti, http://www.znaci.net/00001/95_10.pdf)

⁷ Kardelj tome pridodaje kako bi bilo „(...) pogrešno misliti da se princip samoupravnosti odnosi samo na takve organe vlasti kao što su narodni odbori. Ne, mi moramo taj princip sve više da razvijamo svuda, u svakoj organizacionoj jedinici našeg društvenog života. Njene elemente treba da razvijamo i u preduzećima i ustanovama (...). Posebnu pažnju moraćemo u budućim propisima posvetiti tačnom određivanju položaja i uloge privrednih preduzeća i njihovih samoupravnih organa. Tu i tamo čuju se shvatanja da smo decentralizacijom ‘predali’ preduzeća srezovima, odnosno opštinama. To je veoma pogrešno. Društvo nije ta preduzeća ‘predalo’ nikakvim posebnim organima van tih preduzeća, nego je upravljanje predalo samim radnim kolektivima, time što je u okviru društvenog plana i propisa istovremeno utvrdilo i prava i obaveze tih samoupravnih organa proizvođača prema društvu. U zavisnosti od karaktera određenih svojih obaveza ili prava, preduzeća, odnosno njihova udruženja, imaju svoje odnose prema raznim državnim i društvenim organima, od komune do federacije. Prema tome, mi danas više nemamo ni saveznih, ni republičkih, ni lokalnih preduzeća, ali imamo samoupravna društvena preduzeća koja su istovremeno i savezna, i republička, i lokalna, i istovremeno ničija – to jest ona su društvena.“ (Kardelj 1981, 244)

⁸ „(...) sistem samoupravljanja i naš delegatski sistem u stvari predstavljaju kontinuitet, tj. novu fazu razvoja sistema vlasti koji je rođen već u toku narodnooslobodilačkog rata“ (Kardelj 1981, VIII). Za detaljan prikaz istorijskog nastanka demokratskih oblika vojno-civilne vlasti u NOB vidi: Žutić 1955, 69-105.

⁹ Prema projekcijama glavnih ideologa sistema radničkog samoupravljanja, upravo je karakter jugoslovenske privrede, odnosno specifična sadržina, tj. odgovarajući režim prisvajanja imovine predstavljao materijalnu bazu i preduslov izgradnje federativne društveno-političke zajednice: „Društveni karakter imovine državnog sektora u *najdoslednijem* i *najapstraktnijem* smislu riječi jest upravo oslonac *ekonomskog jedinstva* naše države, oslonac na kome se može osnivati i *jedinstvo* plana, finansijskog sistema itd. Podela *upravljanja* tom imovinom prema njezinoj važnosti i prema prirodnim uvjetima zavisnosti itd. na *savezne* ustanove, *republičke* ustanove i *narodne odbore* istovremeno je materijalni oslonac *federativne* izgradnje naše države.“ (Kidrič 1979)

decentralizovano upravljanje društveno-političkim životom i proizvodnim procesima nije se sastojala samo u formalnoj decentralizaciji sistema samoupravljanja,¹⁰ ponajmanje u razvijanju sitnoburžoaskih i utopističkih ideja o komunalnoj autonomiji odnosno municipalnom socijalizmu,¹¹ već u potrebi stvaranja praktičnih preduslova za demokratizaciju sveukupnih društvenih odnosa kako bi integralni sistem samoupravljanja postepeno zaživeo u svim sferama društvenog života, po vertikali i horizontali.¹² Zbog toga je sistem opštinskog, tj. komunalnog samoorganizovanja u Jugoslaviji neophodno posmatrati kao jednu od ključnih odrednica socijalističke projekcije radikalnih promena društvenih odnosa u okviru sistema radničkog samoupravljanja. Ovakav model komunalne samouprave podrazumevao je, takođe, takvu teritorijalno-administrativnu reorganizaciju društveno-ekonomskog sistema kojom bi se u praksi omogućilo ostvarivanje interesâ i institucionalizacija uticajâ samoupravno organizovanih kolektiva odozdo—nagore, između ostalog i radi prevazilaženja izrazitih regionalnih nejednakosti u stepenu ekonomske razvijenosti zemlje. Utoliko je proces postepenog ukidanja tradicionalne opozicije između sela i grada, pored svoje ideološke komponente, u jednakoj meri posedovao i „horizontalnu“ logiku uravnoteženog ekonomskog razvoja zemlje kroz adekvatan oblik prostorno-fizičke, odnosno teritorijalno-administrativne reorganizacije celokupne socijalističke društvene zajednice. Govoreći o funkcionalnoj ulozi lokalnih privreda i komunalnih gazdinstava u početnim etapama izgradnje sistema samoupravnog socijalizma, Kardelj je definisao neophodne uslove za ukidanje opozicije selo-grad, ističući da redefinisanje odnosa između sela i grada zahteva stvaranje

¹⁰ Kardelj je opetovano naglašavao da formalna decentralizacija sistema bez jačanja demokratizma u organima upravljanja i bez prožimanja svih segmenata lokalne vlasti samoupravnim odnosima ne samo da ne može zameniti stvaran proces demokratizacije društvenih odnosa, već se može izvrgnuti u svoju suprotnost: „Ceo se taj proces ‘decentralizacije’ razvijao i vrši se i dalje u dva pravca: vertikalno, u smislu razvijanja najveće moguće samostalnosti i prenošenja najšire nadležnosti na osnovne državne i druge državne organe; horizontalno, u smislu prenošenja niza društvenih funkcija sa aparata državne vlasti na samostalne samoupravne društvene organe.“ (Kardelj 1981, 157)

¹¹ Na opasnost iluzija o mogućnosti uspostavljanja autonomnog oblika samoorganizacije društveno-ekonomskog života jedinica lokalne samouprave u buržoaskoj državi, koji bi bio potpuno nezavisan od sistema kapitalističkih društvenih odnosa ukazivao je Lenjin: „Dovoljno je samo malo upoznati – ‘municipalni socijalizam’ na Zapadu pa da znamo kako svaki pokušaj socijalističkih opština da samo malčice pređu granice običnog, tj. sitničarskog gazdovanja, gazdovanja koje ne daje radniku bitne olakšice – kako svaki pokušaj da se malčice dirne u kapital izaziva uvek i bezuslovno odlučno veto centralne vlasti buržoaske države“ (Lenjin 1960, 317). Na tragu Lenjina, Kardelj takođe ne idealizuje formalnu autonomiju lokalne zajednice kada ukazuje na tendencije birokratizacije i centralizacije upravljanja, te koncentracije i hijerarhizacije vlasti: „Mi se ne bavimo sitnoburžoaskim anarhističkim utopijama o nekakvim opštinama i srezovima dovoljnim samima sabi (...) zato naporedo sa decentralizacijom išao je i mora ići proces demokratizacije (...) decentralizacija, u stvari, u starom upravnom sistemu mogla bi se lako pretvoriti u samovolju lokalnih prvaka, direktora, poverenika, sekretara itd.“ (Kardelj 1981, 155)

¹² U svojim teorijskim postavkama o ulozima i zadacima komunalnog sistema u Jugoslaviji, Kardelj je uvek pridavao ključan politički značaj istinskom razvoju demokratskih oblika participacije lokalnih društvenih zajednica u izgradnji celokupnog sistema državne vlasti odozdo nagore, u kojoj se kroz razvoj demokratske komunalne zajednice ujedinjuju interesi i uticaj radnikâ, odnosno građanâ, u mestu stanovanja i na mestu rada: „Naš je trudbenik stimuliran i kao član lokalne društvene zajednice, tj. svoga naselja (...); radni kolektivi preduzeća moraju imati veći neposredni uticaj na komunalnu politiku pa i veću odgovornost za tu politiku.“ (Kardelj 1981)

dinamičnog privrednog okruženja kroz funkcionalno objedinjavanje postojećih društveno-ekonomskih kapaciteta seoskih i gradskih područja u koherentan sistem međuzavisnih privrednih i kulturnih relacija, uz postepen prenos upravljačkih ovlasti sa privremenih organa revolucionarne vlasti na nivo lokalnih komunalnih inicijativa u opštinskim i mesnim odborima, odnosno na radničke savete u preduzećima.¹³

No, iako je sistem planiranja društveno-političkog i privrednog razvoja zemlje predviđao radikalnu restrukturaciju postojećih odnosa u proizvodnji radi uspostavljanja teritorijalno uravnoteženog, funkcionalno organizovanog i ekonomski efikasnog privrednog sistema, promene u sektoru privrede odvijale su se dobrim delom nezavisno od formalno postavljenih planova opšteg društveno-ekonomskog razvoja. Implementacija planskih politika ekstenzivne industrijalizacije i ubrzane urbanizacije je, naporedo sa sprovođenjem programa agrarne reforme, indukovala formiranje novih ekonomskih gravitacionih područja, čime je prouzrokovana nekontrolisana prostorna rekompozicija tržišta radne snage koja je neplanirano nametnula dodatnu potrebu za teritorijalno-političkom reorganizacijom postojećih granica administrativnih jedinica. Naime, usled intenziviranih potreba za industrijskom radnom snagom, snabdevanjem, zdravstvenim uslugama, obrazovanjem itd, malobrojni industrijski centri Jugoslavije privlačili su stanovništvo iz svojih ruralnih zaleđa, ali i iz drugih industrijski nerazvijenih gradova. Usledio je veliki porast horizontalne i vertikalne društvene mobilnosti koja je uticala na enorman rast gradske populacije u republičkim centrima i većim industrijski razvijenim gradovima, dok je znatan broj opština i srezova u pretežno ruralnim oblastima nerazvijenih delova zemlje doživeo depopulaciju usled odliva radno sposobnog stanovništva, gubeći potencijal ekonomskog razvoja. Tako su intenzivne stihijske migracije radne snage neočekivano izazvale dodatnu potrebu za redefinisanjem veličine teritorija administrativnih jedinica i njihovih ingerencija, mimo administrativnih odluka centralnih vlasti i postojećih planova prostornog razvoja i teritorijalno-političkog ustroja, jer znatan broj srezova, a kasnije opština, nije bio funkcionalno inkorporiran u jedinstven privredni sistem. Radne migracije su, dakle, spontano intenzivirale i time dodatno učinile vidljivijim postojeći problem teritorijalne neujednačenosti društveno-ekonomskog razvoja čitave zemlje budući da su mnogobrojni srezovi i opštine egzistirali kao male, ekonomski izolovane administrativne jedinice sa nerazvijenom komunalnom infrastrukturom i saobraćajnim vezama, bez mogućnosti da samostalno izrastu u jače ekonomske celine.

Ovakva situacija zahtevala je radikalne promene u strukturi unutrašnje organizacije, teritorijalnim okvirima i međudnosima različitih nivoa upravljanja lokalne vlasti.

¹³ „(...) naše današnje karakteristike privrednih ustanova lokalnog značaja nisu nepromenljive. Naprotiv, stalna tendencija socijalističke izgradnje jeste, a pogotovo će biti u budućnosti, da se proširuju okviri lokalne privrede, da se lokalnim odborima sve više predaju izvori materijalnih prihoda.“ (Kardelj 1981, 65)

Koncepcijski posmatrano, teritorijalno-politička reorganizacija podjednako je podrazumevala teritorijalnu i funkcionalnu decentralizaciju kako bi se umesto više vrsta, više različitih nivoa i velikog broja malih lokalnih zajednica podeljenih na gradske i seoske, stvorile ekonomski snažne i teritorijalno objedinjene komune, odnosno komunalne zajednice. Krajnji cilj administrativno-političke reorganizacije ostvario bi se ujedinjavanjem gradskih i seoskih naselja u jedinstvenu gradsko-seosku komunu, za šta je prethodno bilo neophodno da se administrativnim odlukama utvrdi jedinstven status svih opština, bez obzira na obim njihovog teritorijalnog prostiranja i stepen ekonomske razvijenosti. Na taj način bila bi realizovana ideja o postojanju velike i jedinstvene gradsko-seoske komune, odnosno opštine, koja bi obezbedila dovoljno širok i dovoljno inkluzivan teritorijalni okvir za ostvarivanje životnih potreba građana, za racionalnije i efikasnije planiranje prostorno-fizičkog i društveno-ekonomskog razvoja lokalnih zajednica i društva u celini. Zbog toga su Opštim zakonom o uređenju opština i srezova iz juna 1955. godine opštine teritorijalno uvećane, približno veličini tadašnjih srezova koji su istovremeno promenili svoju funkciju i bili pretvoreni u opštinu, tj. u zajednicu opština ili komuna. Gorepomenutim saveznim Zakonom o nadležnosti narodnih odbora opština i srezova iz jula 1955. konačno su potvrđeni nov položaj i funkcije *opštine* kao *osnovne jedinice lokalne samouprave* i *sreza* kao *zajednice opština*, tj. *komunâ* unutar sistema. Inovirane funkcije reorganizovanih srezova podrazumevale su koordinaciju društvenih i ekonomskih delatnosti komuna kroz pregrupisavanje, spajanje ili ukidanje ekonomski najnerazvijenijih ili najmanjih opština, odnosno povezivanje manje razvijenih s razvijenijim komunama te usklađivanje i obavljanje drugih aktivnosti iz oblasti nadležnosti lokalnih samouprava u skladu s Ustavom, zakonima, statutima lokalnih samouprava i samoupravnim sporazumima i dogovorima. Zbog toga su pojedini gradovi koji su posedovali određene specifičnosti i bili značajni u ekonomskom i administrativno-političkom pogledu dobili status sreza, dok je manjim gradovima dodeljen status gradske opštine sa posebnim pravima. U praktičnom pogledu, ovakvo preuređenje administrativnih jedinica strukture lokalnog samoupravljanja na sreskom, odnosno opštinskom nivou proisteklo je i zbog toga što se u praksi pokazalo da sreski narodni odbori vrlo često nisu imali razumevanja za specifične probleme i potrebe gradova, te su zato spomenutim zakonom manje opštine prisajedinjene srezu, ali se istovremeno narodnim odborima gradskih opština obezbeđivalo pravo da mogu samostalno funkcionisati i bez mešanja sreza (bilo da je reč o pitanjima iz redovne nadležnosti narodnog odbora opštine ili iz nadležnosti sreskog odbora). Takođe, veliki broj ingerencija ministarstava i generalnih direkcija, odnosno sekretarijata Federacije i republika prenet je na narodne odbore. Krajnji smisao reforme teritorijalno-političke organizacije sistema lokalne samouprave svakako nije bio formalno-tehničkog karaktera. Njen cilj bio je da se teritorijalno-prostornom rekompozicijom administrativnog statusa i veličinâ opština i srezova sistem lokalne samouprave učini ekonomski funkcionalnijim i racionalnijim za upravljanje i da se, pri tom, obezbedi demokratičnost participativnog

procesa donošenja odluka odozdo–nagore kako bi se ujedno u praksi ostvario idejno-teorijski kontinuitet sa autentičnom Marksovom idejom o demokratskom povezivanju komuna u komunalne ili opštinske zajednice. Komune ujedinjene na ovaj način, predstavljale bi osnov izgradnje celokupne upravne strukture, odnosno demokratskog političkog ustroja samoupravnog socijalističkog društva.¹⁴

Osim teritorijalne decentralizacije narodnih odbora kao osnovnih organa lokalne samouprave na nivou srezova odnosno opština, koja je formalizovana gorepomenutim Opštim zakonom o narodnim odborima iz 1946. godine te nizom dopunjenih zakona o nadležnostima narodnih odbora iz 1949, 1952. i 1955. godine, kao i zakonima donetim u kasnijim godinama – takođe je značajno izmenjena i pojednostavljena organizaciono-upravljačka struktura narodnih odbora, u smislu njihove funkcionalne decentralizacije i daljnje demokratizacije procedurâ samostalnog donošenja odluka. Naime, prvobitnim Opštim zakonom iz 1946. narodni odbori su bili organizovani trostepeno: osnovni nivo sačinjavali su mesni (lokalni) i gradski odnosno rejonski odbori, zatim sreski narodni odbori kao drugostepeni i, konačno, oblasni ili okružni kao trećestepeni narodni odbori. Već 1952. godine, Zakonom o narodnim odborima opština i srezova pojednostavljena je i redukovana mreža organa lokalne samouprave kako bi se i u funkcionalnom i u teritorijalnom pogledu olakšalo praktično sprovođenje procesa decentralizacije sistema i omogućilo jednostavnije i demokratičnije upravljanje svakodnevnim poslovima. Namesto oblasnih ili okružnih, zatim sreskih, te gradskih odnosno rejonskih, i mesnih narodnih odbora – uvedena je jedinstvena, dvostepena struktura sistema lokalne samouprave na nivou opština i srezova. Uvođenjem *veća proizvođača*, narodni odbori su postali dvodomni, pri čemu su ukinuti *izvršni odbori* koji su faktički posedovali svu vlast u odlučivanju, kako bi se proces odlučivanja preneo na sâme odbore.¹⁵ Takođe, u pojedinim oblastima funkcionisanja lokalne samouprave, poput zdravstva, obrazovanja, komunalno-infrastrukturnih pitanja, lokalne proizvodnje i privrede i dr, pri narodnim

¹⁴ Samo godinu dana nakon formalnog uvođenja institucije radničkih saveta, dakle 1951, Kardelj nastoji da ukaže na daljnje smernice razvoja demokratskog sistema lokalne samouprave, neprekidno naglašavajući da nije reč o pukom organizacionom pitanju, već o uvođenju suštinske i politikom samoupravnog razvoja zemlje nadograđene i inovirane institucije radničke demokratije u sistem narodnih odbora, koja će u bitnom smislu potpomoći kreiranje komunalnog uređenja lokalne zajednice kao *samoupravne* društvene zajednice. Rečima Kardelja: „Takav bi organ mogao postati jedan od veoma važnih faktora razvitka lokalne društvene zajednice, u pravcu komunalnog uređenja kakvo su predviđali Marks i svi veliki socijalisti i revolucionari.“ (Kardelj 1981, VI)

¹⁵ „Institucija veća proizvođača prirodan je dalji razvitak organizacionog sistema socijalističke demokratije, kojom je u nas položen temelj uvođenjem radničkih saveta. On ujedno odgovara davnim težnjama međunarodnog socijalističkog pokreta i principima koje je Marks smatrao neophodnom osnovom izgradnje socijalističke države prelaznog perioda, naglašavajući da je to, u stvari, radnička klasa organizovana kao država.“ (...) „Snažno će ojačati neposredan uticaj proizvođača, a naročito radničke klase na državnu upravu na svim njenim stepenima i uopšte na ceo javni život (...); obezbediće se i za budućnost da vlast ostane u rukama naših trudenika na čelu sa radničkom klasom.“ (Kardelj 1981); „Instituciju veća proizvođača, ukoliko ona u principu bude prihvaćena za narodne odbore, moramo uneti i u sistem savezne i republičke vrhovne narodne vlasti.“ (Kardelj 1981, XI)

odborima su ustanovljeni *saveti*, sastavljeni od stručnih građana-odbornika kako bi se svakodnevno funkcionisanje narodnih odbora kvalitativno unapredilo savetodavnim i stručnim uticajem pojedinaca.¹⁶ Na ovaj način želelo se odstraniti postojeće i preduprediti buduće negativne tendencije birokratsko-etatiističke centralizacije i hijerarhizacije u funkcionisanju osnovnih jedinica lokalne samouprave. Istovremeno, demokratsku formu samoupravnih društvenih odnosa trebalo je ispuniti realnim demokratskim sadržajem kroz omogućavanje direktnog autonomnog praktikovanja samoupravnih društvenih odnosa, bez mešanja centralnih državnih organa.¹⁷ Praktično, to je značilo da građani u lokalnim jedinicama samouprave mogu slobodno i autonomno, tj. bez posredovanja međuinstitanci vlasti, direktno među sobom mogu da biraju svoje predstavničko telo ili, pak, da neposredno većinski odlučuju o važnim pitanjima od interesa za funkcionisanje lokalne zajednice, te da na taj način samostalno identifikuju probleme i formulišu predloge i planove za njihovo rešavanje, bilo u okviru narodnog odbora, ili u saradnji s drugim organima na ostalim nivoima samoupravnog sistema, u zavisnosti od karaktera konkretnog problema i vlastitih potreba i interesa.¹⁸ Na taj način bila je obezbeđena formalna organizaciona i lična autonomija unutar narodnih odbora. Pored procedure neposrednog demokratskog odlučivanja, samoupravni karakter uređenja društvenih odnosa u narodnim odborima i radničkim savetima bio je zagarantovan samostalnim raspolaganjem finansijskim sredstvima, odnosno mogućnošću radnika i građana da kroz

¹⁶ „Administrativni aparat narodnog odbora treba da bude što je moguće manji, ali stručno treba da bude što kvalifikovaniji. Njegova bi se funkcija morala ograničiti isključivo na administrativnu stranu poslovanja narodnog odbora, a nikako ne bi smela obuhvatiti pravo na neke načelne odluke. Takve bi odluke donosili samo saveti, odnosno plenum narednog odbora.“ (...) „Danas se neposredno postavlja pitanje da li bi bilo potrebno i korisno da se u sastavu privrednog saveta narodnog odbora ili u nekoj drugoj formi uspostavi jedan specijalni organ sastavljen od predstavnika radničkih saveta koji bi horizontalno povezivao radne kolektive svih industrijskih preduzeća... Ja mislim da bi jedan takav organ bio od veoma velike važnosti i uloge kako u političkom tako i u privrednom pogledu. S jedne strane, on bi bio još jedno čvrsto uporište socijalizma a, s druge strane, on bi mogao bitno doprinositi rešavanju takvih pitanja kao što su komunalna (...), zatim otklanjanju partikularističkih tendencija pojedinih preduzeća itd.“ (Kardelj 1981); „A zašto to ne bi bilo uređeno tako da se pokupe ljudi koji stvarno imaju neposredne veze sa zdravstvom i da se formira savet građana koji ne bi imao samo pravo da daje savete povereniku (...), nego i da odlučuje o stvarima, da kontroliše poverenika za zdravlje, da ga natera da sprovodi njegove sugestije.“ (Kardelj 1950); „Radnički saveti u preduzećima i drugim privrednim ustanovama i organima, saveti građana u sistemu narodnih odbora i slični samoupravni organi koji su počeli da se razvijaju u oblasti socijalne politike, zdravlja, prosvete itd. (...), to su, dakle, ti osnovni samoupravni oblici u našem novom demokratskom organizacionom mehanizmu.“ (Kardelj 1981, 158)

¹⁷ Već u prvim godinama uspostavljanja sistema samoupravnih društvenih odnosa, Kardelj je ukazivao na realno postojeće tendencije izvitoperivanja formalno postojećih institucija samoupravljanja na svim nivoima funkcionisanja: „Na prvom mestu treba istaći birokratsko-centralističku tendenciju, naročito u republičkim organima a, s druge strane, tendenciju ka administrativnom rukovođenju lokalnim preduzećima i privrednim granama od strane aparata narodnih odbora (...).“ (Kardelj 1981, 44); „Naročito treba ukazati na štetnost tendencije (...) da izvršni odbori preuzmu na sebe sve funkcije narodnog odbora, a da skupštinu narodnog odbora pretvore u povremenu sednicu gde se vode opšti razgovori.“ (Kardelj 1949)

¹⁸ „Ukinuti dosadašnje izvršne odbore i koncentrisati jedinstvo vlasti u samim narodnim odborima, i to ne samo radi punijeg ostvarenja principa jedinstva vlasti nego i radi otklanjanja dosadašnjeg dualizma između plenuma narodnog odbora i njegovog izvršnog odbora, koji je često dovodio do samovolje i do birokratskih tendencija u izvršnom odboru ili u povereništvima.“ (Kardelj 1981)

raspolaganje zajedničkom imovinom ili na osnovu sopstvenih prihoda ostvarenih od poreza, imovine i viškova realizovanih u proizvodnji autonomno određuju namenu sredstava u budžetu jedinice lokalne zajednice ili radne organizacije. Sve ove osnovne pretpostavke ili obeležja lokalne samouprave postojale su u funkciji obavljanja aktivnosti i poslova kojima se neposredno uticalo na zadovoljavanje potreba i interesa članova lokalnih zajednica na nivou svakodnevnog života, a time ujedno težilo unapređenju i sveukupnom razvoju sistema lokalnih zajednica i samoupravnog društva u celini.¹⁹ Tako su gorenavedene promene u teritorijalno-političkom uređenju opština i srezova, koje su bile formalno-pravno kodifikovane spomenutim Zakonom iz jula 1955, označile veoma važnu etapu u procesu formiranja sistema samoupravnih društvenih odnosa, u kome je komuna, odnosno opština kao osnovna samoupravna društvena jedinica, predstavljala konstitutivan element komunalnog sistema socijalističke Jugoslavije kao baze mutidimenzionalnih procesâ revolucionisanja društvenih odnosa.

Daljnji razvoj praksi demokratskog učestvovanja građana u autonomnom upravljanju društveno-ekonomskim institucijama na svim nivoima funkcionisanja samoupravne socijalističke zajednice bio je određen uviđanjem da puka forma samoupravnih društvenih odnosa nije vrednost po sebi, već se mora ispuniti istovrsnim sadržajem. Drugim rečima, da bi sistem samoupravljanja zaživeo u svakodnevnom životu i da bi građani zaista percipirali nove oblike teritorijalno-administrativnog uređenja društvenih odnosa kao instrument individualnog i opštedruštvenog razvoja, a ne kao depersonalizovan sistem vlasti nametnut „odozgo“, bilo je neophodno da prakse samoupravljanja organski prožmu sve vidove svakodnevnih društvenih interakcija građana i to ne samo na radnom mestu u okviru radne organizacije, već upravo u neposrednom životnom okruženju, u mestu stanovanja, kako bi se otuda proširile na sve forme i administrativne nivoe funkcionisanja društvenog života, bez birokratskih upliva hijerarhijskih instanci vlasti. Logika teritorijalne i funkcionalne decentralizacije lokalne samouprave nalagala je nadalje suštinsku demokratizaciju sistema uređenja administrativnih jedinica kroz jačanje participativnih kapaciteta pojedinaca i društvenih grupa izvan formalnih administrativnih okvira sreskih, odnosno opštinskih narodnih odbora i radničkih saveta pri preduzećima. Ova nastojanja naročito dolaze do izražaja tokom nastavka reformi teritorijalno-administrativnog sistema nakon 1955. godine, kada je komuna, tj. opština postala teritorijalno znatno uvećana i funkcionalno heterogenija administrativna jedinica. A da bi se osnovna načela samoupravnih odnosa zaista mogla oživotvoriti kroz objedinjavanje seoskih i gradskih naselja u jedinstvenu gradsko-seosku

¹⁹ „(...) radnički saveti i komuna, plus sistem vertikalnog samoupravnog ujedinjavanja – to je jezgro našeg sistema društvenog samoupravnog ujedinjavanja. Naša decentralizacija (...) ne razbija društvo u neke zatvorene partikularističke jedinice, nego postaje upravo polazna tačka i pokretačka snaga njegovog demokratskog ujedinjavanja na bazi socijalističkih društvenih odnosa.“; „Radnički saveti i komune su osnovni društveni faktori preko kojih društvena svojina nad sredstvima za proizvodnju dobija svoju doslednu socijalističku sadržinu.“ (Kardelj 1981)

komunu, komunu je trebalo dodatno funkcionalno osnažiti upravo kroz podsticanje i jačanje principa participativnosti „odozdo“ u neposrednim životnim situacijama, u kojima bi građani samodogovorno inicirali najprikladnije načine za rešavanje svakodnevnih problema na nivou porodice, domaćinstva, stambene jedinice ili zborova stanara, susedstva, mesne zajednice, kvarta ili gradskog bloka te sela i drugih užih teritorijalnih jedinica lokalne samouprave. Važno je naglasiti da je u ovako koncipiranom modelu organizovanja lokalne samouprave akcenat bio na razvoju kvalitativne dimenzije društvenih relacija i praktičnom opredmećenju ideje o građanima kao aktivnim neposrednim inicijatorima procesa revolucionisanja društvenih odnosa, a ne na formalističkom ustroju decentralizovanih administrativnih entiteta koji bi samo nominalno imali demokratski, samoupravni predznak, bez realnog samoupravljačkog karaktera. Zbog toga se nastojalo da se preduprede tendencije razvoja tzv. komunalnog etatizma, odnosno municipalnog socijalizma²⁰ u kome bi se veći gradovi, kao zasebne opštine, ili veliki gradovi kao zajednice opština, strukturirali u administrativno-upravnom, prostorno-fizičkom i ekonomskom pogledu kao samodovoljni i od šireg društva izolovani entiteti, čime bi se stvorila situacija zanemarivanja neposrednih interesa građana. Reorganizacija društvenih odnosa u ovim segmentima društveno-ekonomskog sistema podrazumevala je otuda razvijanje funkcionalnog sistema lokalne privrede i komunalnih gazdinstava na nivou cele zemlje. Da bi se ovaj plan realizovao neophodno je bilo sprovoditi dosledno u praksi ideju o autonomnom raspolaganju radnika sredstvima za proizvodnju u društvenom vlasništvu kroz neposredno upravljanje kapacitetima lokalne privrede u okviru preduzeća ali, ne manje važno, i putem samostalnog organizovanja građana u rešavanju problema komunalnog razvoja na nivou stambenih zajednica.²¹ Naporedo sa nastojanjem da se u praksi aktiviraju samoupravni potencijali

²⁰ Naglašavajući razliku između fenomena tzv. opštinskog socijalizma u gradovima kapitalističkih društava i sistema objedinjenih gradsko-seoskih komuna u Jugoslaviji, Kardelj je u ranim fazama razvoja samoupravljanja ukazivao na potrebu formiranja takvih oblika i praksi samoupravne organizacije građana na nivou neposredne proizvodnje opštedruštvenog života koji će postati autonomni generator procesa prevazilaženja svih prežitaka buržoaskog društva u pravcu formiranja novog tipa društvenih odnosa kao demokratske osnove za aktivnu izgradnju socijalističkog društva. Upravo zbog toga što će potonji tok društveno-ekonomskog razvoja samoupravljanja usled niza endogenih i egzogenih faktora donekle osporiti prvobitne idejne projekcije Kardelja i formalne pomake u izgradnji i upravljanju komunalnim sistemom, važno je ukazati na disproporcije između idejno-teorijskih pretpostavki planiranja razvoja sistema jugoslovenskog komunalizma i uzroka odstupanja u toku procesa realizacije tih planova kako bi se jasnije istakla međusobna uslovljenost i dinamika međuodnosa svih aktera na različitim nivoima funkcionisanja komunalnog sistema (prim.aut).

²¹ Nakon prvog Zakona o raspolaganju stanovima i poslovnim prostorijama iz 1945. godine, 1950. donešen je Zakon o održavanju stambenih zgrada prema kome su sreski, gradski i mesni narodni odbori definisani kao organi lokalne samouprave koji mogu samostalno osnivati preduzeća za upravljanje stambenim zgradama, odnosno za nadzor nad upotrebom i održavanjem zgrada. Ova preduzeća, ili *stambene uprave*, funkcionisala su do 1954. i donošenja Uredbe o stambenim zgradama, otkada nadležnost upravljanja preuzimaju *stambene zajednice* sastavljene od gradskih opština, te opština i kućnih saveta, odnosno zborova stanara. Prema ovoj Uredbi, stambene zajednice su bile definisane kao pravna lica koja su na osnovu *prava na stan* mogla samostalno upravljati zemljištem na kome su se nalazile stambene zgrade, i to na onim teritorijama gradskog područja koje su predstavljale prostornu, urbanističku i komunalnu celinu. Struktura upravljanja podrazumevala je postojanje Saveta stambene zajednice, u čijem su radu učestvovali

užih jedinica lokalne samouprave, planiranje razvoja sistema samoupravnih odnosa takođe je bilo orijentisano na funkcionalno povezivanje organa lokalne samouprave na nivou čitave zemlje kako bi se ograničile tendencije njihovog zatvaranja u samodovoljne autarhične entitete, suprotstavljene interesima šire društvene zajednice. Zbog toga je na inicijativu predstavnika Ljubljane, Zagreba, Rijeke, Sarajeva, Beograda i Skoplja 1953. stvoren širi institucionalni okvir za efikasnije organizovanje sistema lokalne samouprave kroz formiranje institucije Stalne konferencije gradova i opština (SKGO). Zadatak SKGO bio je da se postojeći sistem lokalne samouprave organizaciono objedini i funkcionalno unapredi po principu dobrovoljne i ravnopravne participacije velikih i malih gradova i opština u njenom radu radi koordinisanja razvoja decentralizovanog sistema lokalne samouprave na nivou cele zemlje. Ova organizacija imala je značajnu političku ulogu u realizaciji krupnih projekata društvenog razvoja, utičući na strategije i metodologije razvoja prostorne ekonomije i definisanje zakonske regulative u oblasti funkcionisanja lokalne samouprave. U njoj su formalno usaglašavani stavovi delegata o pitanjima pravnog položaja gradova i opština kao samoupravnih zajednica u širem sistemu društvenog samoupravljanja te načinima finansiranja lokalne samouprave, kreiranja stambenih politika i rešavanja komunalno-infrastrukturnih problema. Međutim, već krajem pedesetih godina postajalo je sve jasnije da politika decentralizacija sistema društveno-ekonomskog samoupravljanja u ime deetatizacije i debirokratizacije upravljačkih struktura i društvenih odnosa nije dala zadovoljavajuće rezultate. Pokušaji izgradnje sistema koordinacije komunalnih zajednica kroz uspostavljanje institucija

predstavnicima ili delagatima svih kućnih saveta ili zborova stanara. Pored administrativnih poslova, Savet stambenih zajednica mogao je vršiti i druge aktivnosti iz nadležnosti mesnih narodnih odbora u skladu sa pravom mesnih narodnih odbora da po potrebi prenose svoja ovlašćenja na Savete stambenih zajednica. Finansijska samostalnost stambenih zajednica bila je ostvarivana ubiranjem dohotka od izdavanja stambenog i poslovnog prostora, mogućnošću osnivanja servisa, radnji i preduzeća, kao i od drugih prinadležnosti komunalnih uprava u sistemu finansiranja lokalne samouprave, sa ciljem ulaganja sredstava u poslove održavanja stambenih zgrada te organizovanja i unapređivanja komunalnih, socijalnih, privrednih, obrazovnih i drugih delatnosti. Organi stambene zajednice bili su takođe dužni da sprovedu nadzor nad radom kućnih saveta, odnosno zborova stanara, da predlažu godišnje budžetske proračune i podnose završni račun na kraju godine (vidi: Vujadinović 2010, 6). Kardelj naglašava značaj razvoja kvalitativne dimenzije organizacije društvenog života na nivou stambenih zajednica budući da bez zahvatanja nivoa svakodnevnih društvenih odnosa započeti proces decentralizacije društvenih institucija ne bi mogao biti ispunjen istinski demokratskim karakterom ispoljenim u mogućnosti direktnog učestvovanja svakog pojedinca ili bilo kojeg oblika društvenog grupisanja u autonomnom upravljanju društvenim odnosima: „Ni samo ime ‘stambena zajednica’ nije možda najsrećnije. Ono, naime, ne odgovara suštini i društvenoj funkciji ove institucije (...). Stambene zajednice ne znače udruženje stanara i stanova radi upravljanja stanovima i rešavanja stambenih problema kao centralnog zadatka. Osnovni cilj stambene zajednice je da pomogne porodici i pojedincu (...) a na bazi saradnje samih građana (...). To će, u stvari, biti oblik u kojem će se javiti inicijativa svakog građanina. (...) Mislim da smo u stambenim zajednicama, pored radničkih saveta i komuna, dobili jednu od najznačajnijih formi društvenog upravljanja“ (Kardelj 1981, 274). „Mislim da mesne zajednice, tj. stambene i seoske zajednice, imaju, pre svega, tri funkcije: prvo, mesna zajednica je jedinica urbanističkog plana, drugo, ona je jedinica i oblik samoupravljanja u komuni i, treće, ona je nosilac proširene materijalno-tehničke baze za svakodnevni život porodice, odnosno pojedinca. Iz toga proizlazi da mesna zajednica nije samo stvar građana i njihovih sredstava, nego i stvar komune i njenih sredstava, i stvar radnih zajednica, tj. preduzeća i ustanova i njihovih sredstava.“ (Kardelj 1981)

SKGO nisu u potpunosti otklonili tendencije ka stvaranju tzv. etatističkog decentralizma koji se ispoljavao u sve većoj centralizaciji društvene moći u lokalnim opštinskim strukturama unutar republičkih, a kasnije i pokrajinskih granica.

Problemi prostorno-fizičkog razvoja i organizacije komunalne samouprave

Kao što je već rečeno, celokupna reforma sistema teritorijalno-političke samouprave nominalno je podrazumevala prenos upravljačkih ingerencija s centralnih organa državne vlasti na osnovne jedinice lokalne samouprave i asocijacije proizvođača u privredi koje neposredno upravljaju procesom proizvodnje kroz organe radničkog i društvenog samoupravljanja. Od samog početka, reforma je bila u funkciji temeljnog prevazilaženja odnosa rad-kapital kroz ekonomsko-političku emancipaciju radnika i građana od sistema klasne eksploatacije i društvene nejednakosti nasleđenog iz predrevolucionarnog perioda. Presudan podsticaj za pokušaj razvijanja teorijske misli i praktične organizacije sistema društvenog samoupravljanja predstavljao je politički sukob sa sovjetskim rukovodstvom neposredno nakon rata. Nasuprot etatističko-birokratskom modelu u kome država upravlja celokupnom organizacijom ekonomije, uveden je sistem planiranja društveno-političkog i privrednog razvoja zemlje koji je podrazumevao restrukturaciju odnosa u proizvodnji radi uspostavljanja novog privrednog modela u kojem radnici samostalno upravljaju preduzećima, dočim je tržište limitirano društvenim potrebama. Pred novo socijalističko društvo u nastajanju postavlja se konkretan zadatak da u okviru novog sistema svojinskih odnosa što samostalnije organizuje sistem demokratskog participativnog upravljanja proizvodnim procesima i opštedruštvenim razvojem na osnovu podružljavanja sredstava za proizvodnju u državnom vlasništvu. Međutim, razvojni nivo proizvodnih snaga u posleratnoj Jugoslaviji negativno je korespondirao s postojećim ekonomskim potrebama i projekcijama društveno-političkog i privrednog razvoja, usled čega različiti društveno-ekonomski podsistemi nisu uvek dosledno funkcionisali u skladu s generalnim planovima ekonomskog razvoja, što se posebno odražavalo u sferi prostorno-fizičke reorganizacije društvenog sistema i načinu upravljanja prostornim resursima.

Naime, posleratne politike urbanog razvoja podrazumevale su nov koncept prostornog razmeštaja gradova, te formiranje i hijerarhijsko rangiranje mreže naselja u skladu sa sistemom integralnog planiranja ekonomskih aktivnosti na nivou celokupnog društveno-ekonomskog sistema i adekvatnim načinom teritorijalno-administrativne distribucije privrednih kapaciteta i društveno-političkih funkcija. Podsećanja radi, tokom procesa posleratne industrijalizacije i urbanizacije socijalističke Jugoslavije prostorno-fizička, odnosno urbanizacijska komponenta društveno-ekonomskog razvoja u idejnom je

pogledu bila definisana programskim načelima tzv. *Atinske povelje*,²² programatskim dokumentom u kome je grad, kao urbano-morfološka celina, određen pomoću pet osnovnih društveno-ekonomskih i kulturnih funkcija: stanovanje, rad, rekreacija, saobraćaj i istorijsko nasleđe. Svako od ovih bazičnih funkcija odgovarala je zasebna prostorna oblast unutar grada koja je u organizacionom i prostornom pogledu odražavala specifičnosti takvog modela zoniranja gradskih funkcija. Tako je politika posleratnog zoniranja jugoslovenskih gradova i organizacije mreže gradova i naselja bila koncipirana kao izraz funkcionalne distribucije prostornih formi i teritorijalno-administrativnih tipova organizacije društveno-ekonomskih odnosa u samoupravnom društvu. Pored potrebe za unapređenjem socio-kulturnog života stanovništva, struktura teritorijalno-administrativnog i prostorno-fizičkog razvoja društvene zajednice u Jugoslaviji bila je takođe planirana s obzirom na potrebu unapređenja kvaliteta postojeće infrastrukturne mreže i rešavanja komunalnih problema lokalnih zajednica u domenu stanogradnje i stambenih odnosa, komunalne privrede, uslužnih delatnosti, urbanog razvoja, snabdevanja gradova, načina finansiranja komuna, problema demokratske organizacije narodnih odbora odnosno opštinskih skupština, naročito njihovog delegatskog konstituisanja, te uloge većâ i funkcija izvršnih i upravnih organa u sistemu lokalne samouprave. Već ovaj kraći niz osnovnih grupa problema pri izgradnji različitih oblika i nivoa sistema direktnog demokratskog upravljanja građana i njihova kompleksna međupovezanost – pokazuje u kojoj meri su nastojanja da se u praksi oživotvore idejno-teorijske premise modela razvoja samoupravnih društvenih odnosa bila suočena sa čitavim nizom međuzavisnih problema, delimično nasleđenih iz predrevolucionarnog perioda, ali takođe dobrim delom nastalih neposredno u toku realizacije reformskih politika.

Kada u ovom smislu govorimo o specifičnostima procesâ prostorno-fizičkog razvoja unutar sistema društvenog samoupravljanja, važno je imati u vidu da je kvalitet urbanističkih politika bio uslovljen izuzetno dinamičnom restrukturacijom socijalističke prostorne ekonomije, čiji rezultati nisu uvek i svuda odgovarali postavljenim planovima društveno-ekonomskog, pa otuda i prostorno-fizičkog razvoja samoupravnog jugoslovenskog društva. Jugoslovenski urbanisti su konstantno bili suočeni s brojnim ograničenjima prilikom pokušaja efikasnog uklapanja politika prostornog i urbanog planiranja unutar šireg sistema planiranja društveno-ekonomskog razvoja, jer su dinamika, obim i kvalitet urbanizacijskih procesa bili presudno determinisani politikom

²² Prvo posleratno okupljanje jugoslovenskih urbanista u Dubrovniku 1950. godine koincidiralo je, ne slučajno, s početkom uvođenja velikih društveno-ekonomskih i političkih reformi. Istorijski značaj sastanka ogledao se u pokušaju urbanista i arhitekata da definišu teorijske smernice i praktične osnove za definitivan istorijski i konceptualni raskid s idejama i praksama urbanog planiranja iz predratnog perioda. Definisanjem funkcionalnih aspekata prostornog uređenja gradova na osnovama *Atinske povelje*, jugoslovenski urbanisti i arhitekate započeli su novu istorijsku fazu urbanog razvoja posleratne Jugoslavije kao višenacionalne socijalističke društvene zajednice, organizovane na principima participativne demokratije, jednakosti i internacionalizma.

ubrzane industrijalizacije zemlje. Zbog zatečene razvojne podloge neposredno nakon rata²³ te intenziteta i dinamike procesa industrijalizacije i urbanizacije – politike planiranja prostorno-fizičkog razvoja društva bile su suočene s problemom velikih disproportija u stepenu regionalne ekonomske razvijenosti na liniji razvijeni sever—nerazvijeni jug, zbog čega su nominalni planovi društveno-ekonomskog i kulturnog razvoja lokalnih zajednica, naročito u ruralnim područjima i industrijski nerazvijenim delovima zemlje, neretko bili u koliziji sa zatečenim stanjem „na terenu“. Ekonomske nejednakosti i nerazvijena saobraćajno-komunalna mreža usloveli su nedovoljan stepen funkcionalne integrisanosti privrednih kapaciteta na nivou federacije, ali i unutar republika. Ovakava disproportija u razvoju održavala se takođe i na nivou prostorno-teritorijalne strukture gradova i opština. Problem proizvodne inkompatibilnosti privrede rezultirao je funkcionalno neujednačenim prostorno-fizičkim razvojem mreže gradova kao privrednih subjekata i nosilaca industrijskog razvoja, što će uprkos sukcesivnim reformama organizacije privrednog i teritorijalno-administrativnog sistema ostati samo delimično rešen sistemski problem u SFRJ. Takođe, efikasno sprovođenje optimalnih mera planiranja prostornog razvoja u domenu zemljišne i komunalne politike, stambene gradnje i t.sl. bilo je značajno ograničeno nefleksibilnošću sistema planiranja ekonomskih aktivnosti u sklopu politike decentralizacije teritorijalno-administrativnog sistema kojom se pokušavalo nadomestiti niz razvojnih problema.

Naime, prostornu komponentu urbanog razvoja na nivou federacije karakterisao je decentralizovani tip urbanizacije s policentričnom hijerarhijskom mrežom gradova i elementima izražene hiperurbanizacije, budući da je samo u toku prve poratne decenije broj gradskog stanovništva u socijalističkoj Jugoslaviji zabeležio istorijski nezapamćen rast. Već 1958. godine Ljubljana broji 152.000 žitelja, Zagreb 585.000, Beograd 680.000, Sarajevo 183.000, a Skoplje 185.000 stanovnika.²⁴ Vrlo brzo, Beograd će postati milionski grad, tako da će svi spomenuti procesi najviše doći do izražaja upravo u

²³ Razvojna podloga posleratnog procesa urbanizacije u socijalističkoj Jugoslaviji počivala je na nasledenom stupnju tzv. ruralne faze urbanizacije s kraja međuratnog perioda. Neposredno pre Prvog svetskog rata, svega tri grada na prostoru buduće Kraljevine SHS brojala su približno 100.000 žitelja (Zagreb 80.000, Subotica 94.000 i Beograd bez Zemuna 90.000). Pored triju glavnih industrijskih i administrativno-političkih centara, šest preostalih regionalnih gradskih centara (Pula, Sarajevo, Bitolj, Ljubljana, Rijeka i Skoplje) brojalo je oko 50.000 stanovnika. Ostatak vrlo nehomogene urbane mreže sačinjavala su gradska naselja centralnoevropskog tipa i trgovačko-zanatske varošice orijentalnog tipa s nerazvijenom privredom i manjim brojem stanovnika. Ovakvo stanje ostalo je gotovo nepromenjeno sve do Drugog svetskog rata. Po završetku rata, nejakim razvojni potencijali pretežno ruralne zemlje s nerazvijenim industrijskim kapacitetima bili su dodatno ograničeni, a u pojedinim delovima zemlje čak u potpunosti zaustavljeni raznim posledicama rata. Imajući u vidu razrušenu ekonomsku i saobraćajno-komunalnu infrastrukturu, masovne migracije stanovništva, duboku ekonomsku krizu i trgovinski embargo sovjetskog bloka te krhki teritorijalno-politički suverenitet i snažne političke pritiske dojučerašnjih vojno-političkih saveznika – može se reći da su opšti ekonomsko-politički preduslovi za relativno ujednačen i kontinuiran prostorno-fizički razvoj zemlje bili izuzetno nepovoljni u prvim posleratnim godinama (prim.aut).

²⁴ U periodu 1945-1985. godine, udeo gradskog stanovništva uvećan je sa oko 20% na blizu 50% ukupnog broja stanovnika, odnosno sa 3 mil. na preko 10 mil. stanovnika u apsolutnom iznosu (vidi: Statistički godišnjak Jugoslavije, 1985).

Beogradu kao najvećoj urbanoj aglomeraciji u zemlji. U tom smislu, posleratna izgradnja i urbani razvoj Novog Beograda ili Novog Zagreba, Sarajeva i drugih industrijskih i republičkih centara predstavljali su paradigmu načina funkcionisanja sistema samoupravljanja u praksama prostornog i urbanog planiranja *in situ*, sa svim svojim prednostima i nedostacima. Na primeru posleratne urbanizacije Beograda vidi se kako intenzivno narastanje grada nije bilo praćeno adekvatnim razvojem ostalih gradova u SR Srbiji. S obzirom da je i u drugim republikama SFRJ postojala slična situacija, oformljena je veoma neuravnotežena hijerarhijska mreža gradova na republičkom i federalnom nivou. U Beogradu, kao daleko najvećem gradu federacije, živelo je samo 5 odsto, a u drugim centrima republika i pokrajina manje od 15% ukupnog broja stanovnika, dok su ostali gradovi s preko 50.000 stanovnika brojali tek 10% ukupnog stanovništva (Statistički godišnjak Jugoslavije, 1985). Usled ovakvog prostornog razmeštaja stanovništva, intermedijalni centri su u manjoj meri pratili razvoj glavnih gradova republika i pokrajina, zbog čega razvojni efekti industrijalizacije i urbanizacije nisu u dovoljnoj meri zahvatili lokalne privrede i prostornu organizaciju manjih mesta i opština. O tome svedoče podaci o neujednačenom odnosu primarnog prema sekundarnim i tercijarnim centrima u SR Srbiji, koji je u postocima ukupnog stanovništva 1961. godine iznosio 12:2:6, godine 1971. 14:3:15, a 1981. godine 19:10:13.²⁵ S tako slabim elementima za širenje razvojnih uticaja u ekonomskom i prostornom pogledu nije bilo ni pravih uslova za širu primenu koncepta semiurbanizacije koji bi omogućio uravnoteženiji razvoj mreže gradova na nivou cele zemlje i time ujedno doprineo uravnoteženijem ekonomskom razvoju cele zemlje. Tako je, između ostalog, došlo do paradoksa da Beograd raspolaže najbrojnijim i kvalitetnim istraživačkim kadrom u čitavoj SFRJ, a da istovremeno u strukturi gradske privrede prednjače radno intenzivne proizvodne grane, dok su tzv. mlade privredne grane administrativno-političkim odlukama i neadekvatnim investicijskim politikama bile locirane u manje razvijenim ili sasvim nerazvijenim područjima zemlje (gde u isto vreme nije postojala razvojna podloga koja bi intenzivirala iskorišćavanje njihovih potencijala). Otuda Beograd nije postao centar razvoja mladih privrednih grana i novih tehnologija, niti aktivan urbani centar koji bi značajnije potaknuo i ubrzao društveni razvoj čitave mreže gradova i seoskih područja. Namesto toga, u uslovima usitnjenog poseda, ekstenzivne poljoprivredne proizvodnje i neznatnog ekonomskog poticaja obližnjih gradova, selo je postalo neatraktivno za ostvarivanje boljeg životnog standarda građana, pa je zbog toga došlo do intenzivnih migracija niskokvalifikovane radne snage iz sela u gradove i posledične insertacije latentne agrarne nezaposlenosti u realnu gradsku nezaposlenost. To je umnogome otežavalo mogućnost

²⁵ Poređenja radi, u SR Hrvatskoj odnos broja stanovnika Zagreba kao glavnog grada prema ostalim gradovima s preko 50.000 stanovnika postepeno je smanjivan, tako da je proporcionalna neujednačenost umanjena s nekadašnjih 10:6 u 1961. godini na 14:13 krajem osamdesetih. U međuvremenu, Zagreb je 1981. sa 650.000 stanovnika bio 3-4 puta veći od Splita i Rijeke kao prvih pratećih gradova sa po 170.000 žitelja, dok je u isto vreme Beograd sa 1.1 mil. stanovnika bio šest puta veći od Niša (160.000) kao drugog i čak dvanaest puta veći od Kragujevca (87.000) kao trećeg najvećeg grada u hijerarhijskoj mreži gradova u SR Srbiji (vidi: Milićević 1990, 40).

sprovedenja koncepta semiurbanizacije kroz postepenu urbanizaciju ruralnih područja, čime bi se ekonomski i prostorno-fizički razvoj industrijskih gradova i republičkih centara kao glavnih urbanih aglomeracija rasteretio negativnih posledica premeštanja latentne agrarne nezaposlenosti u strukturu gradskih privreda. To se u prvom redu odnosi na probleme poboljšanja nepovoljne obrazovno-profesionalne strukture gradskih privreda, a zatim i na prateći problem nekontrolisanog suburbanog razvoja usled hroničnog nedostatka stambenog prostora. Zbog toga će se rešavanje problema stambene oskudice od početka nametnuti kao jedan od glavnih prioriteta planerskih politika sve do početka dezintegracije SFRJ, što će značajno redukovati kvalitet planiranja prostorno-fizičkog razvoja, usporiti primenu naprednijih metodologija planiranja i suziti prostor implementacije operativnih planerskih zahvata. Od sredine šezdesetih godina problem neujednačenog prostorno-urbanog rasta dodatno će biti intenziviran neadekvatnim investicijskim politikama koje će dodatno pojačati predimenzioniran rast republičkih centara u odnosu na druge gradove u hijerarhijskoj mreži gradova. Usled toga vremenom je došlo do zatvaranja privrednih subjekata unutar republičkih granica i do zanemarivanja razvoja jedinstvenog tržišta na nivou federacije, zbog čega su industrijski giganti dospevali iz oligopolske u monopolsku poziciju, a ostali ekonomski akteri vremenom gubili dobru konkurentsku poziciju na unutrašnjem tržištu. U pogledu prostornog razvoja zemlje, proces daljeg administrativno-političkog i ekonomskog zatvaranja u republičke i opštinske okvire od druge polovine šezdesetih značajno je uticao na povećanja broja gradova s preko 50.000 stanovnika, tako da je tokom sedamdesetih diskrepancija između sekundarnih i tercijarnih centara u odnosu na primarne centre unutar republičkih mreža gradova bila značajno smanjena na nivou cele zemlje, no sveukupan efekat po kvalitet urbanizacijskih procesa bio je daleko nepovoljniji nego da je porast broja gradova s preko 50.000 stanovnika bio ostvaren kroz direktnu kompeticiju na tržištu gradova kao privredno-ekonomskih aktera, umesto administrativno-političkim odlukama.²⁶ Tako je, na

²⁶ Nakon uvođenja mera privredne reforme i donošenja novog Ustava SFRJ 1963. godine, amandmanima na Ustav iz 1963. se pored niza suštinskih izmena društveno-političkog i ekonomskog sistema menja i način funkcionisanja poreskog sistema. Novim zakonima iz 1971. značajno je proširena i ojačana fiskalna autonomija republika i pokrajina na jednoj, odnosno opština na drugoj strani, koje postaju još samostalnije u utvrđivanju vrste i načina ostvarivanja društvenih prihoda od poreza, taksa i drugih davanja. Kao posledica daljnje decentralizacije pravno-političkog i poreskog sistema, nov sistem finansiranja lokalne samouprave omogućio je još veću samostalnost opština u upravljanju i raspolaganju poreskim sredstvima. Fiskalni suverenitet opštinskih, pokrajinskih i republičkih struktura upravljanja ostvaren je na račun smanjenja ovlašćenja federacije u ovom domenu, što je uticalo na daljnje zatvaranje društveno-političkih i privrednih subjekata u republičke i lokalne granice, i omogućilo dodatnu centralizaciju upravljanja društveni-ekonomskim životom na nivou republika i pokrajina (vidi: Radosavljević 2009). Reforma sistema lokalne samouprave, sprovedena pod geslom demokratske decentralizacije i stvaranja autonomnog sistema komunalnih zajednica, rezultirala je sasvim suprotnim efektom – većom centralizacijom opštinskih samouprava, bez realnog demokratskog karaktera samoupravnih odnosa. Pored reforme poreskog sistema, Ustavom iz 1963. ukinute su institucije mesnih narodnih odbora i stambene zajednice, a umesto njih je formalizovno postojanje *mesnih zajednica* kao samoupravnih zajednica žitelja gradskih i seoskih naselja. Pravni status mesnih zajednica u sistemu opštinske samouprave podrazumevao je relativnu samostalnost mesnih zajednica kao pravnih subjekata budući da su statuti opština imali primat nad statutima mesnih zajednica po pitanju načina finansiranja i praktičnog funkcionisanja mesnih zajednica u organizovanju i

prvi pogled paradoksalno, decentralizovana mreža gradova na federalnom nivou bila sastavljena od vrlo centralizovane republičke i pokrajinske hijerarhijske mreže gradova i opština. Policentričan razvoj hijerarhijske mreže gradova na nivou cele zemlje takođe je bio uslovljen nasleđenim istorijskim razlozima, pre svega saobraćajno-infrastrukturnom nepovezanošću federalnih jedinica usled nepovoljne topografije terena, multinacionalnim sastavom stanovništva te administrativno-političkim statusom i ekonomskom pozicijom gradova u pređašnjim državnim tvorevinama, kao i politički važnom činjenicom da su republički centri ujedno bili i glavni gradovi konstitutivnih naroda Jugoslavije. No, pored negativnih prostorno-fizičkih parametara zatečene razvojne osnove nakon rata, ovakvoj situaciji pogodovala je nedovoljna funkcionalna povezanost sistema društveno-ekonomskog planiranja na različitim nivoima upravljanja društveno-ekonomskim podsystemima, uprkos naporima da se u praksi uspostavi što koherentniji i efikasniji sistem participativnog upravljanja, počev od osnovnih jedinica lokalne samouprave do nivoa federacije.²⁷ I uopšte, u toku celokupnog postojanja socijalističke federacije, diskrepancija između načelnih projekcija demokratskog samoorganizovanja društveno-političke zajednice „odozdo“, u cilju efikasnog i teritorijalno ujednačenog funkcionisanja privrednog sistema, s jedne strane, i mogućnosti realizacije teorijskih pretpostavki samoupravljanja unutar postojećeg društveno-ekonomskog sistema, s druge strane, očitovale se u nizu praktičnih problema na različitim nivoima i u različitim segmentima društveno-političkog i privrednog života zemlje.

U domenu politika prostorno-fizičkog razvoja i operativnih mehanizama urbanog planiranja efikasno sprovođenje načelâ društvenog samoupravljanja bilo je samo delimično ostvarivo u praksi, između ostalog i zbog toga što je planerski kadar u poratnoj Jugoslaviji predstavljao redak resurs socijalističke ekonomije, te mu je od sâmh početaka planske realizacije samoupravnog razvoja društva bila namenjena centralna pozicija u kreiranju politika prostorno-fizičkog razvoja. Iako je gorepomenuta zakonska regulativa s

upravljanju socijalnim, komunalnim i drugim potrebama lokalnih zajednica. Ustavom iz 1963. i potonjim Zakonom o prestanku važenja Opšteg zakona o stambenim zajednicama iz 1964. bilo je određeno da se budžeti mesnih zajednica finansiraju sredstvima ostvarenim iz opštinskih prihoda, samodoprinosom građana, naknadama na ime usluga, odvajanjem sredstava preduzeća i radnih organizacija koje funkcionišu na teritoriji opštine, kao i drugim sredstvima definisanim opštinskim statutom.

²⁷ Iako je Kardelj još u početnim etapama razvoja sistema samoupravljanja ukazivao na probleme neujednačenog društveno-ekonomskog razvoja koji će se naročito intenzivirati u periodu poznog samoupravljanja tokom sedamdesetih godina i kasnije, već od sredine šezdesetih pod uticajem prve ekonomske krize samoupravni sistem je pod geslom decentralizacije u svrhu demokratizacije upravljanja proizvodnim procesima i sistemom komunalnih zajednica zapao u svojevrsnu situaciju „etatističkog decentralizma“: „Danas se nepodesno postavlja pitanje da li bi bilo potrebno i korisno da se u sastavu privrednog saveta narodnog odbora ili u nekoj drugoj formi uspostavi jedan specijalan organ sastavljen od predstavnika radničkih saveta koji bi horizontalno povezivao radne kolektive svih industrijskih preduzeća (...). Takav organ bi bio od veoma velike važnosti i uloge kako u političkom tako i u privrednom pogledu. (...) on bi bio još jedno čvrsto uporište socijalizma (...) i mogao bitno doprinositi rešavanju takvih pitanja kao što su komunalna (...) i otklanjanju partikularističkih tendencija pojedinih preduzeća itd.“ (Kardelj 1981)

kraja četrdesetih i tokom pedesetih godina formalno-pravno definisala opšte okvire decentralizovanog i participativnog upravljanja procesima industrijalizacije i urbanizacije na nivou komune kao osnovne jedinice lokalne samouprave, efikasna primena modela integralnog upravljanja prostornim resursima bila je samo delimično ostvariva u praksama planiranja prostorno-fizičkog razvoja jugoslovenskog društva. Uprkos kontinuiranim pokušajima razvijanja participativnih praksi u okviru inoviranog teritorijalno-političkog sistema lokalne samouprave, radništvo i građani zapravo nisu neposredno odlučivali o usmeravanju krupnih investicija u građevinskom sektoru, niti o generalnim razvojnim politikama prostornog i urbanog razvoja. I uopšte, usled nasleđenih problema prostorno-fizičkog razvoja iz predratnog perioda i delimične stihijnosti procesa industrijalizacije i urbanizacije, temporalna dimenzija urbanog planiranja i formalni potencijal integralnog pristupa u rešavanju problema prostornog rasta i razvoja jugoslovenskih gradova nikada se u potpunosti nisu mogli realizovati podjednako u svim delovima zemlje, pa ni u okviru samih gradova, te se rešavanju negativnih fenomena posleratne urbanizacije pristupalo parcijalno i diskontinuirano, usled čega je efikasnost planerskih mera bila ograničena, a prostorno-fizički razvoj se u praksi odvijao nedovoljno ujednačeno i kvalitetno na nivou cele zemlje. Uzroci ovakve situacije sažeto su izneti na savetovanju Stalne konferencije gradova i opština Jugoslavije „Gradovi i naselja u Jugoslaviji – izgradnja i funkcionisanje naselja“ 1977. u Zagrebu. Predstavnici planerske struke konstatovali su postojeće stanje i predložili mere za reorganizaciju šireg institucionalnog okvira planiranja, kojima bi se reafirmisala pozicija struke i unapredila njena šira društvena uloga u rešavanju problema prostorno-fizičkog razvoja zemlje: „Prostorno planiranje nije dovoljno priznato, pa se ponekad smatra priveskom ekonomskog planiranja, odnosno kao prostorna implementacija planiranih investicija; zakonodavna materija u ovoj oblasti je nedovoljno razrađena; nema dovoljno kontinuiteta, odnosno permanentnog planiranja prostora; gradovi, pritisnuti zahtevima investitora, najveću su pažnju poklonili parcijalnom urbanističkom planiranju, ne uzimajući dovoljno u obzir potrebe šireg područja; odgovarajuće struke i naučne discipline nisu u dovoljnoj meri uključene u proces urbanističkog planiranja; stručna i naučna misao o prostornom planiranju nije se dovoljno razvila, usled čega nije ni mogla da ponudi gradovima dovoljan broj osnovnih elemenata i parametara za prostorno planiranje.“ (Šest decenija Stalne konferencije gradova i opština 2013, 26-27). Iz priloženih konstatacija jugoslovenskih urbanista o institucionalnom položaju i društvenoj ulozi planiranja prostorno-fizičkog segmenta opštinedruštvenog razvoja može se zaključiti da su već tokom šezdesetih godina neracionalno upravljanje gradskim komunalnim zemljištem i nerentabilne investicijske politike značajno uticali na profilaciju neadekvatnih koncepcija urbanog razvoja i metodologija planiranja, tako da je nasuprot mitu o autonomiji urbanističko-planerske struke moguće govoriti tek o relativnoj nezavisnosti planerskih institucija u praksi.²⁸

²⁸ Usled nedostatka prostora navešćemo samo jedan karakterističan primer neracionalnog upravljanja

Sistemske probleme integralnog modela urbanog planiranja u Jugoslaviji delimično su bili uzrokovani nedostatkom kontinuiteta neophodnog za sistematsko razvijanje kontrolnih mehanizama planiranja, koji bi efikasnim predviđanjem problema prostornog razvoja umanjili ili sasvim otklonili aberacije u procesu planske realizacije projekcija prostorno-

komunalnim gradskim zemljištem, koji ilustruje situaciju u kojoj su neadekvatne investicijske politike, u sadejstvu s nerentabilnim upravljanjem gradskim zemljištem od strane opština i neodgovarajućom zakonskom regulativom, umanjivale efikasnost racionalnih mera planiranja i podsticale negativne fenomene urbanog razvoja. Naime, nakon donošenja Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta 1958. (Službeni list FNRJ, br. 52/58) formalizovan je posleratni proces svojinske transformacije od privatnog ka državnom, odnosno društvenom vlasništvu. U domenu zemljišne politike u gradovima socijalističke Jugoslavije ovim je zakonom formalno kodifikovan dvojni sistem svojine, prema kojem je komunalno opremljeno gradsko („građevinsko“) zemljište u okviru tzv. građevinskih rejona (koji su poglavito odgovarali veličini teritorija gradskih opština) bilo u državnom, tj. društvenom vlasništvu, dočim je zemljište po obodima gradova, odnosno opština, ostalo pretežno u privatnom vlasništvu i imalo je pretežno poljoprivrednu namenu. Ova dva tipa zemljišta bila su nejednako rangirana i valorizovana u sistemu upravljanja prostornim i komunalnim resursima: „Politika niskih troškova života u gradu, sa niskim cenama komunalnih usluga i posledično nedovoljnim obimom investicija u komunalnu infrastrukturu, uslovlila je i trajnu nestašicu komunalno opremljenih građevinskih lokacija. Stoga je 1965. godine, u okviru mera privredne reforme, uveden i namenski doprinos za korišćenje gradskog zemljišta, i to samo za ‘finansiranje uređenja gradskog zemljišta, ili za drugu komunalnu izgradnju koja doprinosi pogodnijem korišćenju tog zemljišta’ (da li je neko naselje gradskog karaktera ili ne, to je ostalo na Republičkom inspekcijском veću da odredi, a koliki je ‘uži građevinski rejon’ takvog naselja određivali su lokalni organi uprave)“ (Milićević 1990, 172). Na ovaj način uveden je specifičan oblik fiskalnog prihoda od naplate pogodnosti lokacije po osnovu društvene svojine nad gradskim zemljištem, koji je kao doprinos bio podjednako raspoređen na sve korisnike. Međutim, zbog politike stimulanja života u gradu kroz niske cene komunalnih usluga, visina ovog doprinosa bila je simboličnog karaktera te je otuda ubrzo postao zanemarljiv izvor prihoda gradskih službi, zbog čega „(...) nestašica komunalno opremljenih građevinskih lokacija nije mogla biti bitnije smanjena, te je odlučeno da opština jednostavno nametne obavezu investitoru (građevinskoj firmi; prim. aut) da se sam stara o rušenju zatečenih objekata, smeštaju stanara, izgradnji pristupnih puteva i drugih komunalnih objekata. Uvedeno je i nadmetanje građevinskih preduzeća za dobijanje građevinskih lokacija (preko doprinosa investitora za dobijanje građevinskog zemljišta poznatijeg kao ‘odšteta investitora’), pa je lokacija dodeljivana onom investitoru koji ponudi najveću ‘odštetu’“ (Milićević 1990, 173). Tako se finansiranje razvoja komunalnih mreža ostvarivalo preko neadekvatnih investicija u stanogradnju umesto kroz prihode ostvarene naplatom komunalnih usluga. Ovakvom neracionalnom zemljišnom politikom gradova najviše su bili pogođeni delovi stanovništva bez rešenog stambenog pitanja, što je u situaciji dvojne svojine nad gradskim, odnosno prigradskim zemljištem, i hronične stambene oskudice dovelo do velikih problema suburbanog razvoja poput enormne izgradnje polulegalnih i nelegalnih naselja po obodu teritorije gradova, odnosno izvan građevinskih rejona i, ne manje važno, do konverzije poljoprivrednog u građevinsko zemljište, što je prouzrokovalo spekulativnu trgovinu gradskim zemljištem. Time su vrlo rano bili stvoreni zameci negativnih procesa koji će do danas ostati trajna karakteristika urbanog razvoja većine (post)jugoslovenskih gradova. U isto vreme, korišćenje lokacija u centralnim gradskim zonama kao najatraktivnijeg resursa gradova bilo je destimulisano nizom nerentabilnih i nepostojanih mera, pa otuda nije bilo sredstava niti koncepata za rentabilno korišćenje i unapređivanje pogodnosti gradskih lokacija radi ulaganja sredstava u ambicioznije projekte razvoja gradova. U takvoj situaciji, usled neracionalne politke ekonomisanja gradskim zemljištem nadležne institucije nisu funkcionisale kao inicijatori razvoja, već su planovi uređenja zemljišta i programi strateškog razvoja gradova rađeni rutinski, šta više, „(...) podlogu za takve programe činili su urbanistički planovi, koji su i sâmi nužno rađeni bez većih rizika i invencija, i bez prave ekonomske valorizacije prostora (...), niti su planeri bili ekonomski stimulisani da naprave takav raspored aktivnosti koji bi vodio što boljem iskorišćenju potencijala ukupnog zemljišnog fonda. Najzad, čak ni takvi planovi nisu bili poštovani, što, nažalost, ne znači da je ‘spontani’ razvoj grada doneo bolja rešenja od onih iz GUP-a (generalni urbanistički plan; prim. aut).“ (Milićević 1990, 176)

fizičkog razvoja. Za to je bilo neophodno uspostaviti funkcionalan razvojno-istraživački okvir unutar kojeg bi planerske institucije bazirale svoj rad na interdisciplinarnim i međusektorskim analizama prostorno-fizičkog razvoja društva, što u izvesnoj meri jeste bio slučaj u periodu samoupravnog socijalizma. Međutim, izostanak racionalnih mehanizama funkcionalne organizacije celokupnog sistema društveno-ekonomskog planiranja na svim operativnim nivoima proizvodio je niz institucionalnih disfunkcija u praksi. Uprkos nominalno autonomnom karakteru direktivnih politika prostorno-fizičkog razvoja, operativnim se mehanizmima urbanog planiranja u postojećim uslovima upravljalo logikom centralizovanih političkih instanci, ne uzimajući dovoljno u obzir nužnost kontinuiranog unapređivanja koncepcijskih, institucionalno-organizacionih, tehnoloških, metodoloških, instrumentalnih i operativnih aspekata planske proizvodnje prostora kao neophodnih preduslova intradisciplinarnog razvoja urbanog planiranja. U ovom smislu, jugoslovenski urbanizam jeste delimično funkcionisao kao samostalan *ad hoc* medijator između potreba „baze“, odnosno građana kao primarnih korisnika urbanističkih planova i intervencija, a manje kao nominalnih pokretača samoupravnih inicijativa – s jedne strane – i centralnih instanci političke vlasti, s druge strane – no samo utoliko što su metodologije planiranja podrazumevale analizu potrebâ lokalnih zajednica kao krajnjih korisnika urbanističkih zahvata. Međutim, uključivanje istraživanjâ i analizâ stavova građana o potrebama lokalnog razvoja u proces izrade planova razvoja gradskih i seoskih naselja nije prevazilazilo tehničke okvire korektivnog metodološkog postupka u okviru prethodno zamišljenih planova.²⁹ Zbog toga je urbano planiranje unutar institucionalnih okvira socijalističke Jugoslavije funkcionisalo više kao labav prognostički instrumentarijum koji je bio podređen direktivnim politikama planiranja društveno-ekonomskog razvoja zemlje, a u manjoj meri kao racionalno iskorišćeno sredstvo za sistematično prilagođavanje prostorno-fizičkog okruženja potrebama građana, čiji bi nominalan zadatak proizvodnje i funkcionalnog unapređenja društvenog prostora pozitivno korespondirao u praksi s generalnim projekcijama integralnog društveno-ekonomskog razvoja u cilju izgradnje efikasnijeg, prosperitetnijeg i egalitarnijeg društva. Otuda je prakse urbanog razvoja jugoslovenskih gradova karakterisao izostanak razvijene kulture participacije, namesto čega je uspostavljena trajna institucionalna sprega birokratsko-tehnokratskih struktura koje će u uslovima društveno-političke i ekonomske krize samoupravnog sistema, naročito tokom sedamdesetih i osamdesetih, postati još više orijentisane na centralizaciju i redistribuciju političke moći, zanemarujući opšti, tj. javni, društveni interes. Gorepomenute posledice ovakvog ustroja institucionalnih okvira po opštedruštveni razvoj trajno su obeležje nedostatnih procesa strukturacije društveno-ekonomskog sistema jugoslovenskog samoupravljanja u dimenziji teritorijalno-političkog

²⁹ U pogledu kriterijuma participativnosti, osim istraživanja stavova i potreba građana u okviru procedura donošenja GUP-ova i regulacionih planova konkretnih projekata, drugih oblika uključivanja građana i lokalnih zajednica u proces kreiranja konkretnih prostornih formi društvenosti (osim u smislu prezentacije projekata građanima u različitim fazama izrade projekta) faktički nije bilo. (prim.aut)

i prostorno-fizičkog razvoja, koje će se usled ratova za nasleđe SFRJ dramatično intenzivirati u novonastalim postjugoslovenskim društvima.

Slom sistema i aktuelni problemi upravljanja javnim prostorom

Krajem 20. veka model organizacije društveno-ekonomskog sistema samoupravnog socijalizma i odgovarajući koncepti i prakse prostornog planiranja doživeli su radikalnu transformaciju, tačnije rečeno sistemski slom usled tektonskih promena u načinu organizacije proizvodnje i obrascima reprodukcije globalnog ekonomskog sistema. Uzimajući u obzir širu istorijsko-političku ulogu SFRJ u regulaciji sistema međunarodnih odnosa u periodu Hladnog rata, valjalo bi naglasiti da se epohalni karakter ovih promena odražavao, između ostalog, i u transformaciji opštih modaliteta reprodukcije proizvodnih osnova tzv. državno-monopoliističkog kapitalizma u periodu *welfare state* sistema, čiji su se efekti posebno drastično ispoljavali u zemljama (polu)periferije svetskog kapitalističkog sistema, poput SFRJ. Usled zakonomernosti dinamike međuodnosa zemalja kapitalističkog centra, poluperiferije i periferije, negativne posledice krize međunarodnog poretka krajem 20. veka u većini socijalističkih zemalja nisu mogle biti amortizovane u meri u kojoj bi to omogućilo održavanje relativnog kontinuiteta razvojnih politika uspostavljenih tokom postojanja državnog, odnosno samoupravnog socijalizma. Zbog dramatičnog karaktera ekonomsko-političkih promena i dubine društvene krize izazvane ratom, institucionalni sistemi država-naslednica SFRJ nisu posedovali neophodne kapacitete za amortizaciju i prilagođavanje efektima rekonfiguracije hladnoratovskog sistema međunarodnih odnosa, te otuda ni institucionalni sistem prostornog i urbanog planiranja nije mogao biti pošteđen negativnih posledica ovih promena. Radikalno izmenjene društveno-političke okolnosti i strukturna transformacija opšteg ekonomskog ambijenta u postsocijalističkim zemljama uzrokovali su napuštanje nekadašnjih načela i politika organizacije opštedruštvenog života, proizvevši istovremeni raskid sa koncepcijama i praksama integralnog planiranja prostorno-fizičkog razvoja iz perioda samoupravnog socijalizma. Imajući u vidu izrazito destruktivan karakter lokalnih procesa transformacije društveno-ekonomskih sistema zemalja-naslednica SFRJ, ispravnije je govoriti o nepovratnom napuštanju osnovnih pretpostavki onovremenog modela upravljanja prostornim resursima nego o eventualnom diskontinuitetu sa pređašnjim koncepcijama i praksama funkcionalnog strukturiranja prostorno-fizičke dimenzije društvenog života.³⁰

³⁰ Iako su ratovi za nasleđe SFRJ stvorili vrlo specifičnu situaciju u zemljama-naslednicama SFRJ u odnosu na zemlje bivšeg socijalističkog bloka, globalni procesi transformacije načina proizvodnje i reprodukcije savremenog kapitalizma s kraja 20. veka prouzrokovali su kumulativne promene opštih obrazaca društveno-ekonomske organizacije, uključujući i domen prostornog i urbanog planiranja. Tako je naporedo sa lokalnim procesima dezintegracije SFRJ tokom osamdesetih i devedesetih na globalnom planu došlo do

Štaviše, uspostavljanje novog društveno-političkog sistema u novostvorenim državama podrazumevalo je radikalan otklon od sveukupnog nasleđa društvenog samoupravljanja, podjednako u idejno-političkom kao i u organizaciono-institucionalnom pogledu u gotovo svim društvenim sferama, uključujući podsisteme teritorijalno-političke uprave i prostorno-fizičkog, tj. urbanog razvoja. Tokom devedesetih godina 20. veka ključne institucije sistema integralnog planiranja prostornog razvoja praktično postaju servis aktuelne vlasti za arhiviranje i dokumentaciju, bez ikakve operativne samostalnosti struke, dok izvršna tela političkog sistema prestaju donositi operativne odluke na osnovu analitičkih naputaka planera. Tako je neutralizacija pređašnjeg značaja urbanizma kroz direktnu politizaciju stručnih organizacija rezultirala ne samo gubitkom autonomije stručnih tela, već i gubitkom razvojne perspektive celokupnog društva – društveno-ekonomski sistem i privreda prestaju biti u funkcionalnom saodnosu sa institucijama planiranja razvojnih politika da bi se uopšte mogli definisati pravci društvenog razvoja. Jedina konzervirana konstanta jeste upravo neefikasnost nadležnih institucija sistema koje se u međuvremenu nisu transformisale kako bi ponudile viziju nove istorijske faze organizovanja prostorno-fizičkih aspekata društveno-ekonomskog razvoja tzv.

transformacije uloge i pozicije nekadašnjeg modela integralnog planiranja usled transformacije opšteg društveno-političkog i ekonomskog ambijenta u kojem je taj model predstavljao jedan od ključnih instrumenata planiranja prostorno-fizičkog razvoja evropskih društava u periodu tzv. države blagostanja: „*Novo evropsko prostorno planiranje* (kurziv moj; prim. aut.) razlikuje se od tradicionalnog fizičkog i regionalnog planiranja. Nastalo je iz dvije najjače tradicije evropskog planiranja – njemačko-holandske i francuske – obje karakterizirane direktivnim upravljanjem prostornim procesima kroz aktivnosti javnih institucija i organizacija na raznim nivoima, s ciljem definiranja i primjene raznih politika i instrumenata za apropijaciju i alokaciju prostora. Pritom je krucijalan spoj modaliteta tehnokratskog karaktera (racionalnog inženjerskog i ekonomskog planiranja) s modalitetima sociokratskog karaktera (tj. socijalnog i kohezijskog planiranja). Radi se o složenom procesu međusobnog približavanja ekonomskog i društvenog planiranja s razvojnom dimenzijom i dimenzijom rasta, na jednoj strani, i fizičkog planiranja s regulatornom i alokativnom funkcijom, na drugoj – procesu koji tek treba legitimizirati teorijski, institucionalno-organizacijski i kao društvenu praksu. Riječ je o koncepciji koju karakterizira: pomak od koncepta vladanja ka upravljanju (eng. *from governmentality to governance*); koordinacija aktera unutar i između različitih upravljačkih razina (Europske Unije, državnih, regionalnih i lokalnih); imperativ partnerstva između aktera (koji podrazumijeva ravnotežu interesa kroz ujednačeniju raspodjelu troška i dobiti); izgradnja zajedničkog razumijevanja strateškog mišljenja, istraživanja, ponašanja i upravljanja od strane svih učesnika kroz prevladavanje sektorske izoliranosti javnih institucija i organizacija; i, na kraju, procedure prevođenja potencijalnih nerazumijevanja u konstruktivnu interakciju. S obzirom da nema legitimitet službene politike EU, prostorno planiranje se provodi kroz programe međunarodne i prekogranične suradnje (u svrhu teritorijalne kohezije) te regionalne politike i politike održivog razvoja (u svrhu ekonomske i društvene kohezije), čiji su zajednički strateški ciljevi: uravnotežen i policentričan (regionalni) razvoj; zatim jednakost u pristupačnosti znanja i infrastrukture; usklađen urbani i ruralni razvoj; te zaštita kulturnog naslijeđa i biološke raznolikosti. Pritom neriješeno ostaje pitanje razumijevanja prostornog planiranja ne kao isključivo strateškog, već i fizičkog planiranja u tradicionalnom smislu – naime, dok teritorijalna kohezija postaje nadležnost EU, fizičko planiranje ostaje u isključivoj nadležnosti zemalja članica. Stoga su nastojanja da se prostorno planiranje formalizira i institucionalizira postigla tek djelomičan uspjeh na razini Unije – ona su uspješnija u zemljama s jakom tradicijom regionalno-ekonomskog planiranja (poput Njemačke, Holandije ili Francuske), a neuspješnija u zemljama s ne naročito razvijenom tradicijom (poput Irske, Škotske, Italije ili Portugala).“ (Berc 2014, 2-3)

tranzicijskih postjugoslovenskih društava. Zakonska regulativa u oblasti prostornog i urbanog razvoja tokom devedesetih nije sledila dramatične društveno-ekonomske promene, došlo je do izostanka transparentne svojinske transformacije u okviru procesa privatizacije i restitucije, u sektoru investicija dominira privatni kapital sumnjivog porekla, kao i neformalne strukture moći koje proizvode i koriste stanje systemske korupcije celokupnog društva za promicanje vlastitih interesa. Svojevrsan prostorno-arhitektonski urbid i unazađenje kvaliteta prostornog razvoja nisu, međutim, bili isključiva karakteristika perifernih područja gradova u kojima su velikom brzinom nastajala čitava „divlja“ naselja veličine manjih i srednjih gradova, već je morfologija centralnih zona mnogih postjugoslovenskih gradova bila takođe groteskno izmenjena masovnim fenomenom polulegalne „nadogradnje“ stambenih objekata. Ukoliko, imajući u vidu ove negativne fenomene, uvažimo opštu pretpostavku da arhitektura u užem smislu počinje funkcionisati kao facilitator društvenog života tek ukoliko je adekvatno pozicionirana u prostoru kroz odgovarajuće, suvise politike planiranja prostorno-fizičkog razvoja – videćemo da pitanja koja su dominirala u diskusijama o široj društvenoj ulozi urbanizma u periodu samoupravnog socijalizma ostaju jednako relevantna i u aktuelnoj situaciji institucionalnog rasapa – naime, da li je urbanizam i planiranje moguće staviti u funkciju društvenog razvoja s obzirom na postojeći institucionalni okvir koji redukuje ulogu planiranja u širem sistemu usmeravanja društvenih procesa kroz oblikovanje prostorne komponente društvenih odnosa; koliko je u ovom smislu autonomija struke neophodna i šta su bazične pretpostavke kvalitetnog planiranja prostorno-fizičkog razvoja s obzirom na razlike između specifične regulatorne uloge socijalne države u sistemu samoupravnog socijalizma i današnje situacije koju karakteriše deregulacija upravljačkih mehanizama socio-ekonomskog razvoja te privatizacija društvenih fondova i javnih resursa; šta je u ovom pogledu značila društvena participacija u nekadašnjem samoupravnom društvu, a šta problematika građanske ili društvene participacije podrazumeva danas kada govorimo o aktuelnoj transformaciji javnog prostora i izostanku adekvatnih politika zaštite javnog interesa?³¹

³¹ Iako je princip društveno-političke i ekonomske participativnosti predstavljao idejno-teorijski fundament razvoja sistema samoupravljanja u Jugoslaviji, aktivno učešće građana u koncipiranju i sprovođenju politika prostorno-fizičkog razvoja u praksama proizvodnje javnog prostora kao prostora društvenosti je izostalo. Današnja situacija u postjugoslovenskim društvima po ovom je pitanju još nepovoljnija imamo li u vidu opšte pretpostavke građanske participativnosti koje su pregnantno iskazane u sledećem citatu: „Građanska participacija često je atomizirana u osobne ili grupne reakcije na problem koji građane direktno pogađa. Tendencija je da se radi o specifičnim problemima, koji se rijetko dodiruju opće problematike koja obuhvaća ukupno građanstvo. Ovo simptomatsko ponašanje postavlja dva pitanja: kako stvoriti svijest o gradskom problemu kao kolektivnoj stvari, a ne samo brizi nekolicine, te kako razbiti dinamiku uzroka i posljedice i približiti se anticipativnoj sferi, iskazujući dobro informirana mišljenja i želje prije nego postane prekasno. Drugim riječima, kako stvoriti građanski angažman koji će moći procijeniti neke od potencijalnih kontradikcija na razini planiranja, prije nego se njihove stvarne posljedice dogode? U tom su smislu ključne informacije o krivim namjerama i/ili svrhama promoviranim urbanim planiranjem, koje bi trebale postati dostupne građanima, što je pak moguće organizirati u različitim formatima. Građani trebaju biti barem u minimalnoj mjeri informirani ukoliko imaju ambicije postati aktivnom silom u raspravi o

Problematika građanske participacije u „postsocijalističkom stanju“

Smisao ovih pitanja direktno se tiče i problema aktuelne transformacije sistema teritorijalno-političke organizacije i oblika građanske participacije u tzv. tranzicijskim društvima, tim pre što je u delovima liberalne javnosti postjugoslovenskih društava neretko primetna uprošćena predstava o mesnim zajednicama kao samoupravnim oblicima društvene skupnosti koji poseduju inherentan potencijal autonomnog društveno-političkog delovanja u aktivnom upravljanju društvenim procesima. Ovakva formalistička perspektiva u velikoj meri je posledica neadekvatnog tumačenja konkretne uloge društvenog samoorganizovanja građana u različitim fazama razvoja sistema jugoslovenskog samoupravljanja, bez razumevanja konkretne konjunktura materijalnih odnosa proizvodnje opštedruštvenog života koji su praktično strukturirali organizacione oblike upravljanja društveno-ekonomskim procesima u samoupravnom socijalizmu. Pojednostavljene predstave o problemima demokratske participacije građana u procedurama neposrednog odlučivanja o načinu upravljanja društveno-ekonomskim resursima lokalne, odnosno šire društvene zajednice u samoupravnom socijalizmu, po pravilu se nekritički ekstrapoliraju u aktuelno „postjugoslovensko stanje“.

Međutim, kao što smo pokazali u ovom radu, tokom izgradnje inoviranog sistema teritorijalno-političke organizacije lokalne samouprave u socijalističkoj Jugoslaviji primetan je bio raskorak između proklamovanih vrednosti o potrebi daljnje afirmacije „radnog čoveka“ kao delatnog, stvaralačkog subjekta samoupravne socijalističke zajednice i realne situacije „na terenu“, obeležene nedostatkom aktivnijeg učešća građana u pokretanju, upravljanju i realizaciji društveno-političkih i ekonomskih inicijativa „odozdo“. U praksi, nominalno propisane funkcije objekata kulture i društveno-ekonomskih institucija namenjenih upravljanju i korišćenju od strane građana uglavnom su ostajale nedovoljno iskorišćene. Fabrike, u kojima je donekle ostvarena prvobitna zamisao funkcionalnog objedinjavanja samoupravnih interesa radnika i građana kroz radničke savete, i mesni narodni odbori, odnosno stambene ili mesne zajednice kao ključne administrativno-upravne forme organizacije društvenog i kulturnog života na nivou komunalnih samouprava – nisu u potpunosti ispunjavali svoje formalne funkcije, iako je princip društveno-političke i ekonomske participativnosti bio ugrađen u same idejno-teorijske premise razvoja samoupravnog sistema u Jugoslaviji. Ovakva situacija bila je posledica formalne decentralizacije struktura političke moći, bez realne demokratizacije decentralizovanog sistema upravljanja koja bi dehijerarhizovala centralističko upravljanje društveno-ekonomskim životom.

budućnosti svoje okoline. Samo određeni stupanj kompetentne, artikulirane i konsenzualne akcije može pokušati prodrijeti u (pravnu) sferu planiranja i poboljšati je.“ (Basauri i Berc 2010, 54-65)

Današnja situacija u postjugoslovenskim društvima još je bezizglednija u tom pogledu, budući da je namesto formalno-pravnog postojanja decentralizovanog sistema državne uprave u realnosti na snazi princip *dekoncentracije* državne vlasti, koji podrazumeva prenos ingerencija državne uprave na predstavničke organe države, a ne na nedržavne organe (odnosno predstavnike građana), što bi bio *specificum* decentralizovanog sistema državne uprave u kome od strane građana izabrani organi lokalne samouprave imaju značajan stepen samostalnosti i nezavisnosti u odnosu na centralne instance državne vlasti. Otuda situacija nedovoljne društvene aktivnosti mesnih zajednica i drugih oblika lokalne samouprave u postjugoslovenskim društvima predstavlja direktnu posledicu politički centralizovane hijerarhijske strukture sistema teritorijalno-političke uprave, bez obzira na formalne razlike u zakonskim regulativama pojedinih zemalja koje nominalno propisuju postojanje decentralizovanog ustroja sistema lokalne samouprave i neposredan izbor pojedinaca za vršenje poslova u organima lokalne samouprave putem lokalnih izbora. No, bez obzira na formalizam zakonskih regulativa, latentna distribucija političke moći na nivou osnovnih jedinica sistema lokalne samouprave (gradskih četvrti, mesnih zajednica i zborova stanara, odnosno kućnih saveta) manifestuje se u direktnoj političkoj zavisnosti jedinica lokalne samouprave od postojećih partokratskih struktura, budući da upravna struktura opština i mesnih zajednica direktno reflektuje kadrovsku i upravljačku strukturu političkih partija, te je otuda zavisna od promenljivog odnosa političkih snaga na republičkom, odnosno opštinskom nivou. U takvoj situaciji, samooaktiviranje mesnih zajednica kao organa lokalne samouprave kroz direktnu participaciju građana u upravljanju komunalnim poslovima gotovo da nije moguće u relativno trajnijem vremenskom periodu, ili pak uopšte nije moguće, usled hronične predominacije sistema političke agencije koji na svim nivoima teritorijalno-političkog ustroja društvenog sistema afirmiše partijsku poslušnost, nepotizam, korupciju, daljnju ekonomsko-političku atomizaciju društvenih grupa i otuđenje pojedinca.

I uopšte, problematika neposrednog učešća građana u organizaciji autonomnog upravljanja društveno-političkim životom i ekonomskim procesima ne može se posmatrati izvan promišljanja mogućnosti rekuperacije političkog delovanja u uslovima liberalno-demokratskog modela uređenja društveno-političkog života i dominacije tržišne ekonomije. Ključni princip razbijanja društvenosti i političke desubjektivacije građana bio je određen svojinskom transformacijom koja je u poslednjih dvadesetak godina podrazumevala etapno sprovođenje različitih modela privatizacije državne, odnosno društvene svojine kao dominantnog oblika organizacije svojinskih odnosa u samoupravnom socijalizmu, i posledično uvođenje privatnog vlasništva kao stožernog principa organizacije celokupnog društveno-ekonomskog života. Ekonomske i političke „reformе“ u zemljama-naslednicama SFRJ bile su zasnovane na lažnoj pretpostavci da će pretvaranje društvene svojine u privatnu otkloniti sve nedostatke nekonkurentnosti i nerentabilnosti socijalističke privrede, te da će „transparentno“ upravljanje svojinom koja

se u kolokvijalnom govoru tranzitološke *vulgate* posprdno nazivala „svačijom i ničijom“ biti otrgnuto od partijske kontrole i saobraženo javnom interesu. Danas je, međutim, više nego jasno da su rezultati privatizacionih reformi sasvim suprotni: proces privatizacije proizveo je apsolutno odsustvo odgovornosti u upravljanju privredom, jer je subjekt odlučivanja i upravljanja društveno-ekonomskim procesima tek sada netransparentan i skriven iza manipulativnog odnosa privatnih vlasnika i države kroz osnivanje različitih Vladinih agencija za privatizaciju, kroz kriminalnu spregu izvršne i sudske vlasti, formiranje fiktivnih fondova za razvoj privrede i drugih mehanizama državnog finansiranja privatnih poslova kroz kriminalnu akumulaciju društvenih sredstava, tako da je pretvaranje društvene svojine u javnu, odnosno državnu, još više onemogućilo javnu kontrolu raspolaganja nekadašnjom društvenom imovinom i učvrstilo moć partokratskih oligarhija koje su se samouspostavile kao faktički titular državne odnosno javne imovine, namesto radništva kao političkog subjekta društveno-ekonomske emancipacije od eksploatacije kapitalističkog oblika proizvodnje. Svi prateći zakoni u oblasti privrede, radnih odnosa, teritorijalno-političke uprave, prostornog planiranja i dr. donošeni su naknadno da bi se formalno ozakonilo postojeće stanje pljačke društvene imovine i javnih resursa. Tako je svojina koja je bila predmet privatizacije tek sada, po prvi put, zaista „svačija i ničija“, jer je društvo sačinjeno od konglomerata političkih kvazisubjekata, a javnost i javni interes tek je prazan autoreferentni konstrukt koji se ne odnosi ni na koga.

Otuda fenomen transformacije statusa javnog prostora kao društvenog, javnog dobra tim pre predstavlja relevantno istraživačko polje, jer se u tom kompleksnom segmentu društvenog sistema susreću ključni društveno-ekonomski procesi koji su u poslednjih dvadesetak godina uticali na promenu pravno-svojinskog statusa javnog prostora i time cementirali kapitalistički karakter društvenih odnosa u tzv. tranzicionim postjugoslovenskim društvima. Bitno obeležje tih procesa svakako jeste njihova istorijska kumulativnost, te se otuda svaki pokušaj objašnjenja uzrokâ rekonstruiranja odnosa između javnog i privatnog domena u današnjim postjugoslovenskim društvima ne može adekvatno zasnovati izvan analiza istorijskog konteksta u kome je uspostavljanje novog društveno-političkog uređenja zemalja-naslednica SFRJ bilo izvedeno u direktnoj opreci spram istorijskih i civilizacijskih tekovina socijalističkog društva. Drugim rečima, revizija istorije u funkciji konstituisanja novog državnog uređenja sa kapitalističkim društvenim odnosima namesto nekadašnjeg sistema samoupravnog socijalizma, automatski je podrazumevala i reviziju statusa javnog prostora kao javnog dobra. Zbog toga govor o aktuelnoj transformaciji, odnosno redukciji društvenih funkcija javnog prostora danas nužno podrazumeva analizu istorijskih okolnosti, te ključnih procesa i njihovih aktera, budući da je promena statusa javnog prostora i načinâ participacije građana u njemu bila uzrokovana kumulativnim efektima procesa ekonomske restrukturacije socijalističkih proizvodnih odnosa, koji je od početka devedesetih godina prošlog veka naovamo odredio karakter svojinske transformacije, to jest način

akumulacije kapitala i preraspodele političke moći, a time i dominantan oblik proizvodnje i sistem redistribucije društvenog bogatstva, u koje spada i javni prostor kao jedan od glavnih resursa akumulacije privatnog kapitala kroz reviziju načina upravljanja prostornom ekonomijom u najširem smislu.

Citirana literatura:

1. Basauri, Luciano i Berc Dafne, 2010. „SAVA SVIMA! Od neformalnog do instrumentalnog“, *Život umjetnosti* 87(44): 54-65.
2. Berc, Dafne. 2014. Novo europsko prostorno planiranje održivog razvoja. Izlaganje na konferenciji ARTUR (Arhitektura i turizam), Turistički prostor: Grad i regija, Zagreb, 2014. Zagreb: Društvo arhitekata Zagreba u suradnji s Institutom za turizam i Hrvatskim savjetom za zelenu gradnju te Društvima arhitekata Zadra, Dubrovnika i Istre
3. Borba. 1976. Delegatskim sistemom i Zakonom o udruženom radu ušli smo u zrelu fazu razvoja samoupravne demokratije (intervju sa Edvardom Kardeljem). *Borba* 28. novembar.
4. Brown, Barratt Michael. „Workers’ Control in a Planned Economy“. *New Left Review* I/1 (January-February 1960).
5. Enciklopedija Prosveta, Beograd, 1978.
6. Kardelj, Edvard. 1948. Zadaci naše lokalne privrede i komunalnih gazdinstava. *Iz referata na konferenciji predstavnika ministarstava komunalnih poslova i sekretara sreskih i gradskih narodnih odbora, 1948.* Beograd, Kultura
7. Kardelj, Edvard. 1949. O narodnoj demokratiji u Jugoslaviji. *Komunist*, jul.
8. Kardelj, Edvard. 1950. Tendencije razvitka narodnih odbora. *Iz govora na sednici Odbora za narodnu vlast Narodne skupštine FNRJ, 25. juna 1950.* Beograd.
9. Kardelj, Edvard. *O komuni.* Beograd: Radnička štampa, 1981.
10. Kidrič, Boris. *Socijalizam i ekonomija.* Zagreb: Globus, 1979.
11. Lenjin, Vladimir Iljič. *Država i revolucija.* Beograd: 1979.
12. Lenjin, Vladimir Iljič. „Agrarni program socijaldemokratije u prvoj ruskoj revoluciji 1905-1907“. *Izabrana dela, tom VI.* (1960). Kultura, Beograd.

13. Marinković, Radivoje. „Citizen Participation in Local Politics in Yugoslav Communes“. *Local politics, development, and participation: a cross-national study of interrelationships*. (1974): p. 96-115.
14. Marinković, Radivoje: *Komuna, samoupravna i društveno-politička zajednica*. Beograd: Institut za Političke Studije Fakulteta Političkih Nauka, 1979.
15. Milićević, Goran. *Urbana ekonomika*. Beograd: Ekonomski fakultet Beograd, 1990.
16. Odluka o proglašenju Ustava Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. Beograd: *Službeni list SFRJ*, br. 14 (1963).
17. Opšti zakon o narodnim odborima. *Službeni list FNRJ*, br. 43 (1946).
18. Opšti zakon o stambenim zajednicama. *Službeni list FNRJ*, br. 16 (1959).
19. Pašić, Najdan. *Istorijski put komune – utopija, naučna vizija i revolucionarna praksa*. Beograd: Rad, 1981.
20. „Radnički saveti“. http://www.znaci.net/00001/95_10.pdf
21. Radosavljević, Dragutin 2009. Opštinske finansije – pojam i istorijski razvoj lokalnih javnih finansija. *Glasnik prava* (<http://www.jura.kg.ac.rs/index.php/sr/18radosavljevic.htm>)
22. Statistički godišnjak Jugoslavije. *Savezni zavod za statistiku*, Beograd (1985).
23. “Šest decenija Stalne konferencije gradova i opština Saveza gradova i opština Srbije”. http://www.skgo.org/upload/files/MONOGRAFIJA_lr_98570.pdf
24. Uredba o upravljanju stambenim zgradama. *Službeni list FNRJ*, br. 52 (1953).
25. Vujadinović, Petar. „Analiza sistema mesne samouprave.“ *Projekat: Institucionalna podrška SKGO*. http://skgo.org/upload/files/Analiza_sistema_mesne_samouprave_web.pdf
26. Zakon o raspolaganju stanovima i poslovnim prostorijama. *Službeni glasnik NR Srbije*, br. 25 (1945).
27. Zakon o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta. *Službeni list FNRJ*, br. 52/58 (1958).
28. Žutić, Branko. „Razvitak narodne vlasti u kotaru Vrginmost 1941-43“. *Historijski zbornik* br. 1-4 (1955).