

NARODNOOSLOBODILAČKI ODBORI U BOSNI I HERCEGOVINI IZMEĐU DRUGOG I TREĆEG ZASJEDANJA ZAVNOBiH-A

Sadiković Elmir*

Sažetak: U oslobođenom Sarajevu je od 26. do 28. aprila 1945. godine održano treće i posljednje ratno zasjedanje ZAVNOBiH-a. Odlukama Trećeg zasjedanja ZAVNOBiH-a je zaokružena državna struktura federalne Bosne i Hercegovine, ZAVNOBiH se konstituisao u Privremenu Narodnu skupštinu Bosne i Hercegovine i donesen je Zakon o Narodnoj vladi Bosne i Hercegovine. Nakon što su odlukama Drugog zasjedanja ZAVNOBiH-a, održanog od 30 juna do 2. jula 1944. godine u Sanskom Mostu, narodnooslobodilački odbori ozakonjeni kao lokalni organi državne vlasti, na Trećem zasjedanju ZAVNOBiH-a promijenjeni su nazivi mjesnih (lokalnih) organa državne vlasti u seoske, opštinske, gradske, sreske, okružne ili oblasne narodne odbore. Nazivi *narodnooslobodilački odbori* zamijenjeni su nazivom *narodni odbori*, što će kasnije biti potvrđeno prvim Ustavom Narodne Republike Bosne i Hercegovine iz 1946. godine. Tokom poslijeratnog razvitka njihov karakter i uloga kao organa vlasti postepeno su se mijenjali od lokalnih organa državne vlasti u administrativno-teritorijalnim jedinicama do položaja opšteg predstavničkog tijela lokalnih zajednica opština i srezova, kada su evoluirali u nove predstavničke organe – opštinske, odnosno sreske skupštine. Ustavom FNRJ i Opštim zakonom o *narodnim odborima* od 1946. godine narodni odbori su ozakonjeni kao osnovni organi vlasti nove državne organizacije. U radu je elaboriran proces razvoja mreže narodno - oslobodilačkih odbora između Drugog i Trećeg zasjedanja ZAVNOBiH u cjelovit sistem institucionalne organizacije državne vlasti.

Ključne riječi: ZAVNOBiH, Bosna i Hercegovina, narodno-oslobodilački odbori, narodna vlast, državna vlast

* Prof. dr., Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu.
E-mail: elmir.sadikovic@fpn.unsa.ba

Koncept i uloga Narodnooslobodilačkih odbora u vremenu antifašističke i narodnooslobodilačke borbe

Narodnooslobodilački odbori (NOO) kao prvi organi civilne vlasti na oslobođenim teritorijama su, jačanjem antifašističkog narodnooslobodilačkog pokreta (NOP), postali važan i efikasan instrument borbe protiv okupatora. Obrazovanjem novih organa narodne vlasti na oslobođenim područjima (prvo narodnooslobodilačkih odbora, a potom i zemaljskih antifašističkih vijeća) postavljani su temelji budućeg državnog uređenja. Stvarani u izrazito teškim okolnostima oružane borbe protiv fašističkih okupatora i njihovih domaćih saradnika od svog osnivanja NOO su bili klica novog društvenog sistema. Afirmirajući svoju ulogu u ratnim okolnostima NOO su se legitimirali kao organi narodne vlasti. Postali su osnova za razvoj lokalne samouprave u vremenu nakon rata. Prvi NOO u Bosni i Hercegovini su formirani još tokom 1941. godine, razvijajući postepeno različite privredne, zdravstvene, prosvjetne, vojne i druge djelatnosti važne sa antifašističku borbu i preživljavanje stanovništva na oslobođenim teritorijama. Na početku su imali različite nazive, ali je nakon zasijedanja Vrhovnog štaba u selu Stolice, na prostoru „Užičke Republike“, 26. septembra 1941. godine usvojen jedinstven naziv NOO. Već tada je rukovodstvo NOP-a na čelu s Titom prepoznalo značaj uloge NOO u antifašističkoj borbi, te su stoga dobili snažnu podršku kao oblici narodne vlasti i jasne direktive koje zadatke trebaju obavljati. Zapravo, možemo zaključiti da su već u prvoj godini rata NOO prihvaćeni kao temeljni, iako privremeni, oblici institucionalne organizacije civilne vlasti i glavni instrumenti organizacije borbe protiv okupatora i domaćih izdajnika. Iako je funkcija NOO u tom vremenu bila prvenstveno usmjerena prema antifašističkoj borbi, oni će postepeno preuzimati poslove organa državne uprave. Krajem 1941. godine na području Bosne i Hercegovine je osnovano 166 opštinskih i više stotina seoskih NOO. Godina 1942. bila je godina stabilizacije NOO kao organa narodne vlasti. Početkom februara 1942. godine Centralni komitet Komunističke partije Jugoslavije (CK KPJ) je u Foči objavio dva dokumenta, poznata kao „Fočanski propisi“, kojima je jasno kodificiran rad NOO. Na jasan i jednoobrazan način uređena su pitanja formiranja, ustrojstva, rada, te vojnih i civilnih zadataka NOO na oslobođenim područjima. NOO su određeni kao borbena organa koji služe narodnooslobodilačkoj borbi, koji se biraju demokratskim putem, i u čiju strukturu mogu ući svi poštteni i rodoljubivi pojedinci, bez obzira na političko uvjerenje, vjeru i narodnost, ako uživaju povjerenje naroda. (Čaušević, 2005) Važno je naglasiti da se ovim, prvim pravnim aktima koje stvara nova (buduća) vlast oblikuju i prvi temeljni de-

mokratski elementi i načela novog/budućeg sistema vlasti (izbornost, opozitivost, samoupravnost, jedinstvo vlasti, opće pravo glasa...)

NOO su bili podijeljeni na seoske, sreske, okružne, oblasne i glavne, obavljajući različite zadatke. Seoski NOO kao neposredni organi narodne vlasti su bili direktno povezani sa seljacima i imali su od tri do pet članova. Opštinski NOO su pomagali i objedinjavali rad seoskih NOO-a, a njihov plenum činili su predsjednici ili sekretari seoskih NOO i članovi Izvršnog odbora direktno zaduženih za pojedine sektore rada. Bili su odgovorni sreskom NOO. Sreski NOO bili su sačinjeni od Plenuma (15–25 članova) i Izvršnog odbora (predsjednik, sekretar, nekoliko članova). Okružni NOO su osnivani na širim oslobođenim teritorijama u kojima je već bila uspostavljena mreža nižih organa narodne vlasti, a obuhvatali su više srezova. Oblasni (pokrajinski) NOO su imali prvenstveno političke zadatke, ali i obaveze da se brinu o nižim organima narodne vlasti na kompaktnim oslobođenim teritorijama.¹ Glavni NOO formirani su tokom 1941. i 1942. godine, a jačanjem NOP-a prerasli su u antifašistička vijeća kao najviše organe vlasti u pokrajinama. Osnivanje zemaljskih antifašističkih vijeća kao centralnih organa civilne, narodne vlasti bilo je uslovljeno potrebom hijerarhijske organizacije i efikasne koordinacije brojnih, na različitim razinama već uspostavljenih NOO. U protivnom, i sami NOO-i bi postali opterećenje rukovodstvu NOP-a, čije su aktivnosti bile pretežno usmjerene vojnim operacijama protiv neprijatelja. U toku 1942. godine intenzivirane su aktivnosti na širenju mreže NOO. Temeljna karakteristika izgradnje mreže NOO je u tome da se struktura vlasti stvara odozdo prema gore, primjenom koncepta narodne suverenosti i demokratskog načela da vlast proizilazi iz naroda, da pripada narodu i da je narod vrši neposredno ili putem neposredno izabраниh predstavnika. Iz nukleusa NOO uspostavljena je mreža NOO koja je u ZAVNOBiH-u dobila najviše političko predstavničko tijelo. NOO su tretirani kao nestranačke organizacije i privremeni organi vlasti sve do donošenja Septembarskih (Krajiških) propisa 1942. godine. Nakon značajnih vojnih uspjeha NOP - a krajem ljeta 1942. godine stvoreni su uslovi da NOO kao privremeni, prerastu u stalne organe vlasti. U oslobođenoj Bosanskoj krajini Vrhovni štab donosi Krajiške propise, koji se još

¹ Prvi oblasni NOO formiran je 17. aprila 1942. godine u Hercegovini. Oblasni NOO za Bosansku krajinu izabran je 26. septembra 1943. godine, a 23. oktobra iste godine u Tuzli je formiran Oblasni NOO za Istočnu Bosnu. Vidi: E. Sadiković (2019). *Ideja i značaj razvoja mreže narodnooslobodilačkih odbora u vremenu antifašističke borbe u Bosni i Hercegovini (1941–1945)*. Ur. Pašalić Kreso A., Pejanović, M., Katz, V., 75. godišnjica Prvog zasjedanja ZAVNOBiH-a: povijesna utemeljenost obnovljene državnosti Bosne i Hercegovine u 20. i 21. stoljeću (116-131), Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine, Odjeljenje društvenih nauka, knjiga 11/1, Odjeljenje humanističkih nauka, knjiga 46/1. Sarajevo

nazivaju i Septembarskim propisima jer su objavljeni 26. septembra 1942. godine. Oslanjajući se na ranije donesene Fočanske propise, Krajiškim (septembarskim) propisima detaljno je uređen način izbora i ustrojstva NOO-a, kako bi uspostavljene građanske vlasti u pozadini sa čvrstom i jedinstvenom unutrašnjom organizacijom dale što veći doprinos vojnim vlastima u narodnooslobodilačkoj borbi. Naredbom je detaljno uređen proces pripreme izbora NOO, izbornog prava, provođenja izbora, zadataka opštinskih, gradskih i sreskih izbornih komisija, trajanja mandata i strukture NOO, kao i način njihove smjene. Narodnooslobodilački odbori postaju stalni organi vlasti. Već u jesen 1942. godine NOO su se učvrstili kao stalni organi nove demokratske vlasti. U narednom periodu je kroz jačanje NOP-a, organizaciju i pravnu kodifikaciju NOO odlukama ZAVNOBiH-a i AVNOJ-a, uspostavljen jedan kompaktan i funkcionalan, hijerarhijski uređen sistem vlasti koji će postati temeljem budućeg državnog uređenja Bosne i Hercegovine.

Narodnooslobodilački odbori u odlukama Prvog i Drugog zasjedanja ZAVNOBiH-a i AVNOJ-a

Prvo, Drugo i Treće zasjedanje Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine (ZAVNOBiH), kao i odluke zasjedanja Antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Jugoslavije (AVNOJ), u svojoj povezanosti čine jedinstven proces obnove bosanskohercegovačke državnosti i izgradnje strukture narodne vlasti tokom antifašističke borbe. Odlukama ZAVNOBiH-a i AVNOJ-a pravno je kodificirana pozicija, uloga i ustrojstvo NOO u oslobođenim krajevima.

Prvo zasjedanje AVNOJ-a je održano u oslobođenom Bihaću 26. i 27. novembra 1942. godine. Nazivi i djelokrug rada NOO-a su odlukama AVNOJ-a ujednačeni gotovo na čitavim oslobođenim dijelovima Jugoslavije. U Rezoluciji o osnivanju antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Jugoslavije (AVNOJ) od 27. novembra 1942. godine se, između ostalog, navodi: *“...u svim zemljama Jugoslavije od početka oružane borbe nicali su na oslobođenoj i neoslobođenoj teritoriji narodnooslobodilački odbori kao nužni organi jedinstva pozadine i fronta, kao i od samog naroda stvorena tijela koja su okupljala narod u njegovim naporima da pomogne svoje junačke borbe, koja su ujedinjavala stanovništvo u narodnooslobodilačkoj borbi. Oni su nužnim razvitkom postali organima narodno – demokratske vlasti i potvrdili su se kao izraz jedinstvene narodne volje za oslobođenje ispod jarma fašizma. Na prostranoj oslobođenoj teritoriji nema sela bez narodnooslobodilačkih odbora spojenih u opštinskim i sreskim svojim tijelima. Mnogi NOO rade ilegalno*

pod najtežim uslovima u još neoslobođenim dijelovima zemlje. Oni su glavno oruđe jedinstva naroda u oslobodilačkoj borbi, jedinstva pozadine i fronta koje je bilo i ostaje uslov i zaloga konačne pobjede nad krvavim okupatorima i njihovim ustaškim i četničkim slugama. Preko njih, kao i preko ženskih i omladinskih antifašističkih organizacija ostvaruju se nadčovječanski napori narodnih masa u pozadini.“ (Rezolucija o osnivanju AVNOJ-a, 1943:3) AVNOJ je određen kao opštenacionalno i opštepartijsko predstavništvo narodnooslobodilačke borbe u Jugoslaviji, koje se oslanja na NOO-e i masovne antifašističke organizacije. Stvaranjem svoga Izvršnog odbora, koji je preuzeo rukovođenje NOO-ima, odluke AVNOJ-a znatno su doprinijele izgradnji jedinstvenog mehanizma narodne vlasti i ubrzale su proces stvaranja zemaljskih antifašističkih vijeća. Izvršni odbor AVNOJ-a kao najvišeg političkog i predstavničkog tijela NOP-a i kao najvišeg organa nove vlasti u Jugoslaviji je u periodu između Prvog i Drugog zasjedanja, radeći na ostvarivanju zadataka i ciljeva postavljenih u Rezoluciji AVNOJA-a, poduzeo više mjera sa ciljem izgrađivanja i jačanja uloge NOO i rješavanja ekonomskih problema narodnooslobodilačke vojske (NOV) i stanovništva na oslobođenim područjima. Uoči Drugog zasjedanja AVNOJ- a NOO-i su se razvili u jedinstven sistem vlasti i važne elemente državne organizacije nove Jugoslavije. Drugom zasjedanju AVNOJ-a prethodilo je održavanje Zemaljskih antifašističkih vijeća u Sloveniji, Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Srbiji i Makedoniji.

Na Prvom zasjedanju ZAVNOBiH-a, 25. novembra 1943. godine u Mrkonjić Gradu obnovljena je državnost Bosne i Hercegovine. Na temelju odluka ZAVNOBiH-a Bosna i Hercegovina je, kao jedna od šest ravnopravnih federalnih jedinica, postala konstituent nove demokratske federativne Jugoslavije. (Pejanović, 2010) U procesu obnove državnosti Bosne i Hercegovine uvažen je princip njene historijske posebnosti i teritorijalno – političke cjelovitosti. Taj pristup značio je raskid sa centralističkim i hegemonističkim odnosima u zajednici jugoslavenskih naroda i postavljene su osnove demokratskog rješavanja nacionalnih pitanja. Dvjesto četrdeset sedam vijećnika, izabranih tako da odgovaraju nacionalnoj i socijalnoj strukturi narodnooslobodilačkog pokreta u Bosni i Hercegovini 26–27. novembra donijeli su Rezoluciju kojom se ovo tijelo konstituira kao opšte političko predstavništvo naroda Bosne i Hercegovine. Rezolucijom ZAVNOBiH-a izražena je želja naroda Bosne i Hercegovine *...da njihova zemlja, koja nije ni srpska ni hrvatska, ni muslimanska, nego i srpska, i hrvatska i muslimanska, bude slobodna i zbratimljena Bosna i Hercegovina u kojoj će biti osigurana puna ravnopravnost svih Srba, Muslimana i Hrvata koji u njoj žive.* (Rezolucija ZAVNOBiH-a, 1943) Time je utemeljena savremena državnost Bosne i Hercegovine na ideji njene

istorijske posebnosti i ravnopravnosti naroda. Na Prvom zasjedanju ZAVNO-BiH-a u Rezoluciji se proglašava obnova državnosti Bosne i Hercegovine u obliku federalne republike koja učestvuje u konstituisanju demokratske federativne Jugoslavije.

Na Drugom zasjedanju AVNOJ-a, održanom 29. novembra 1943. godine u Jajcu AVNOJ se konstituiše u zakonodavno i izvršno predstavničko tijelo Jugoslavije. NOO-i su pravno ozakonjeni kao lokalni organi vlasti nove federativne Jugoslavije. Usvojen je program budućeg državnog uređenja kojim su uspostavljeni pravni temelji federativnog uređenja državne zajednice jugoslavenskih naroda. Na temelju odluka Drugog zasjedanja AVNOJ-a buduće federativno uređenje Jugoslavije zahtijevalo je organizaciju državne vlasti u Bosni i Hercegovini na način da se ZAVNOBiH konstituiru u najviše zakonodavno predstavničko tijelo i da obrazuje svoje izvršno tijelo – narodnu vladu. Zasjedanju je prisustvovalo 107 vijećnika. Usvojeno je 11 odluka koje su imale poseban značaj za afirmaciju državnosti i ukupan državno - pravni razvoj Bosne i Hercegovine. Na drugom zasjedanju AVNOJ-a je usvojena Odluka o izgradnji Jugoslavije na federativnom principu, kojom je načelno određen i položaj ZAVNOBiH-a kao nosioca državnih funkcija u Bosni i Hercegovini. U tački 3. Odluke se navodi da *...U skladu sa federativnom izgradnjom Jugoslavije jeste činjenica da već sada osnovane organe narodne vlasti kod pojedinih naroda Jugoslavije predstavljaju narodnooslobodilački odbori i zemaljska antifašistička vijeća narodnog oslobođenja.* (Ibrahimagić, 1999:61-62)

Drugo zasjedanje ZAVNOBiH-a održano je u Sanskom Mostu 30. juna, 1. i 2. jula 1944. godine. Usvojeno je više odluka značajnih za razvoj NOO. Pored Odluke o konstituisanju ZAVNOBiH-a u najviše zakonodavno i izvršno narodno predstavničko tijelo Bosne i Hercegovine, uređen je način vršenja zakonodavne i izvršne vlasti, sastav Predsjedništva ZAVNOBiH-a kao izvršne vlasti i njegova odgovornost prema ZAVNOBiH-u. Predsjedništvo je vršilo funkciju izvršne vlasti do obrazovanja narodne vlade, te je u tu svrhu predviđeno osnivanje posebnih odjeljenja za poslove državne uprave. Predsjedništvo ZAVNOBiH-a ovlašteno je da ukida odluke narodnooslobodilačkih odbora i narodnooslobodilačkih skupština ukoliko su u suprotnosti sa zakonima Federalne Bosne i Hercegovine i Demokratske Federativne Jugoslavije. Na Drugom zasjedanju ZAVNOBiH-a donesena je i Odluka o ustrojstvu i radu narodnooslobodilačkih odbora. Ovom odlukom narodnooslobodilački odbori i narodnooslobodilačke skupštine postaju, pored ZAVNOBiH-a i Predsjedništva ZAVNOBiH-a, lokalni organi državne vlasti s jednoobraznom organizacijom na prostoru cijele Bosne i Hercegovine. U odluci se između

ostalog navodi: *Sva vlast u Federalnoj Bosni i Hercegovini pripada narodu koji predstavljaju narodnooslobodilački odbori, narodnooslobodilačke skupštine i ZAVNOBiH.* (Ibrahimagić, 1999:63) Ovom odlukom je također propisano da ZAVNOBiH odlučuje o uređenju Bosne i Hercegovine na oblastima, okruge, srezove, općine, gradove i sela, vodeći računa o ekonomskim, geografskim i saobraćajnim prilikama. Uređeno je biračko pravo i uslovi njegovog ostvarivanja. Predviđeno je uspostavljanje širih administrativno - teritorijalnih jedinica na prostoru Bosne i Hercegovine (srezova i oblasti), dok su narodnooslobodilački odbori predstavljali njihove izvršne organe vlasti. U Odluci o ustrojstvu i radu NOO i NO skupština se navodi da su narodnooslobodilački odbori dužni sazivati jedanput mjesečno zborove birača kojima polažu račun o svom radu i razmatraju važna pitanja. U Odluci se utvrđuju i zadaci NOO. Prva skupina su zadaci koji se odnose na ujedinjavanje i organizovanje naroda u borbi protiv okupatora i njegovih pomagača. Druga skupina zadataka odnosi se na rješavanje privrednih, zdravstvenih, kulturno-prosvjetnih i tehničko-saobraćajnih pitanja. Treća skupina zadataka NOO se odnosi na osiguranje lične i imovinske sigurnosti građana, te uvođenje brige o siromašnim porodicama poginulih boraca Narodnooslobodilačke vojske. Time je jedinstveno i cjelovito definisan sistem organizacije narodnih odbora u Bosni i Hercegovini. Struktura narodnih odbora, od najnižih do najviših, uobličena je kao cjelovit sistem institucionalne organizacije državne vlasti.

Treće zasjedanje ZAVNOBiH-a: osvrt na razvoj i rad narodnooslobodilačkih odbora

U oslobođenom Sarajevu od 26. do 28. aprila 1945. godine održano je Treće zasjedanje ZAVNOBiH-a. Od 176 narodnih poslanika zasjedanju je prisustvovalo 155. Eduard Kardelj, potpredsjednik Savezne vlade i ministar za Konstituantu Demokratske Federativne Jugoslavije je u svom pozdravnom obraćanju narodnim poslanicima iskazao posebno priznanje Bosni i Hercegovini kao centralnom mjestu borbe protiv okupatora, domaćih izdajnika i izgradnje Narodno – oslobodilačke vojske.²

Značaj NOO u antifašističkoj borbi je priznat i prepoznat u referatima delegata Trećeg zasjedanja ZAVNOBiH-a. Sekretar ZAVNOBiH-a, Hasan Br-

² U Predsjedništvu Trećeg zasjedanja ZAVNOBiH-a bili su: dr. Vojislav Kecmanović, Avdo Humo, dr. Jakub Grgurić, Đuro Pucar Stari, Rodoljub Čolaković, Sulejman Filipović, Novak Mastilović, Ante Babić, Florijan Sučić, Muratbeg Zaimović, Pero Đukanović, Simo Eraković i sekretar Hasan Brkić. Kao počasni gosti narodnim poslanicima ZAVNOBiH-a su se obratili potpredsjednik Savezne vlade Eduard Kardelj, dr. Siniša Stanković, predsjednik Narodne skupštine Srbije i Murat - eff. Šećeragić, delegat Sandžaka

kić, je u okviru izvještaja o radu Predsjedništva ZAVNOBiH-a za period od Drugog do Trećeg zasjedanja u svom referatu naglasio ulogu Predsjedništva da učvrsti ulogu narodne vlasti. Povezivanjem tri oblasti, Bosanske krajine, Istočne Bosne i Hercegovine rukovođeno je radom NOO kako na izgradnji vlasti, tako i u pogledu zadataka koje su organi vlasti u navedenim oblastima imali. S tim u vezi Hasan Brkić navodi: *...naše veze sa oblasnim NOO su širenjem oslobođene teritorije postajale čvršće i neposrednije. Mi smo mogli najviše uticati na rad NOO u Bosanskoj krajini. Narodna vlast u ovoj oblasti se danas izdigla na najviši stepen svoje unutrašnje organizacije, što joj je omogućilo da djeluje po jednom sistemu, prosvjetnom, privrednom, zdravstvenom.* (ZAVNOBiH – Dokumenti 1945, Knjiga II: 453) Posebno je naglašena uloga NOO u ishrani vojske i stanovništva u ovoj oblasti. Narodna vlast se u oblasti Hercegovine stabilizirala u toku 1944. godine. Prema referatu Hasana Brkića najteže je bilo uspostaviti i održavati NOO u oblasti Istočne Bosne. Razlog tome su teški uslovi za rad organa narodne usljed teških borbi narodnooslobodilačke vojske (NOV) na tom prostoru protiv fašističkih i kvislinskih snaga. Značajan broj odbornika i funkcionera je u tim borbama izgubio život. NOO za Istočnu Bosnu je učinio maksimalne napore u rješavanju životnih problema, iako je zbog okupacije ekonomskih potencijala ove oblasti od Drugog zasjedanja ZAVNOBiH-a ishrana stanovništva i vojske bila prioritet i najveći izazov oblasnog NOO za Istočnu Bosnu. Šira djelatnost NOO za Istočnu Bosnu se u drugim područjima zbog toga nije mogla uspješnije razviti. Uporedo sa slabljenjem ekonomske moći i privredne aktivnosti u četvrtoj godini rata, sa širenjem oslobođenih teritorija, a posebno gradova, potrebe NOV su istovremeno bile sve veće. U svom osvrtu na probleme s kojima su se suočavali narodno – oslobodilački odbori u cijeloj Bosni i Hercegovini od Drugog zasjedanja ZAVNOBiH-a Hasan Brkić posebno ukazuje na problem ishrane stanovništva i vojske, pomoći žrtvama fašističkog terora, ali i održavanje državnog aparata koji je bio u razvoju. Taj problem je posebno bio izražen na prostoru Istočne Bosne, ali je postepeno rješavan transportom roba iz Srbije i Vojvodine. Pomoć zapadnih saveznika je znatno olakšala ishranu stanovništva na području Hercegovine i Bosanske Krajine. Saobraćajna nepovezanost oblasnih narodnooslobodilačkih odbora je usljed uništene infrastrukture predstavljala najveći izazov. Predsjedništvo ZAVNOBiH-a je u saradnji sa oblasnim i okružnim narodno – oslobodilačkim odborima posebnu pažnju posvetilo osposobljavanju saobraćajne infrastrukture (putne i željezničke), poljoprivrede i stočarstva, pokretanju industrijskih preduzeća (Ljubija, Teslić, Drvar, Donji Vakuf), i pokretanju manjih zanatskih radionica za potrebe vojske, a u manjem obimu i za stanovništvo. Aktivnostima obla-

snog NOO za Istočnu Bosnu obnovljena su industrijska poduzeća u tuzlanskom bazenu, a posebno proizvodnja soli i eksploatacija rude. Uspostavljanje i regulacija unutrašnjeg tržišta je tadašnjim okolnostima bio veliki izazov za organe vlasti, a posebno u segmentu uvođenja čistog novčanog poslovanja te izgradnje finansijskog aparata u okviru narodnooslobodilačkih odbora. Iz navedenog izlaganja Hasana Brkića može se prepoznati da je u završnoj fazi rata fokus rada svih organa narodne vlasti s vojnih pitanja postepeno usmjeren ka ekonomsko – socijalnim problemima. U periodu od Drugog zasjedanja ZAVNOBiH-a u okviru narodnooslobodilačkih odbora je postepeno razvijano i pravosuđe, a sudska vlast je odvojena od izvršne vlasti. Mjesni organi vlasti su imali glavnu ulogu u osiguranju lične i imovinske sigurnosti građana. Različiti geografski, vojni i ekonomski uslovi su uticali i na različitu dinamiku razvoja narodne vlasti i narodnooslobodilačkih odbora na prostoru Bosne i Hercegovine u periodu od Drugog do Trećeg Zasjedanja ZAVNOBiH-a. U cjelini gledano u ovom periodu narodnooslobodilački odbori su u teškim ratnim okolnostima znatno unaprijedili svoju unutrašnju organizaciju i uspješno razvijali svoju djelatnost u ekonomskoj, prosvjetnoj, zdravstvenoj oblasti. Narodno – oslobodilački odbori su se afirmisali kao vlasti koje imaju podršku naroda, ne samo zato što rješavaju svakodnevna životna pitanja, nego i zato što su to vlasti koje proizilaze iz narodne volje. Ukazujući i na negativne pojave u radu narodno – oslobodilačkih odbora (birokratizam, neodgovornost, nepovezanost sa pretpostavljenim organom vlasti itd.) H. Brkić naglašava potrebu održavanja širokih izbora na kojima će narod dati ocjenu o radu svakog narodno – oslobodilačkog odbora.

U Bosni i Hercegovini je do 1945. godine uspostavljena široka mreža opštinskih, okružnih i mjesnih NOO. U periodu nakog Drugog Zasjedanja ZAVNOBiH-a izvedena je prva, iako privremena, promjena teritorijalne organizacije vlasti u Bosni i Hercegovini. Poseban izvještaj komisije za teritorijalnu podjelu Bosne i Hercegovine od 30. decembra 1944. godine, prema kojoj je kasnije uspostavljena podjela Bosne i Hercegovine na okruge i oblasti, daje nam potpuniju sliku o sistemu vlasti, ulozi različitih jedinica teritorijalne organizacije vlasti (opština, srez, oblast), o njihovim demografskim i etničkim karakteristikama, te međusobnim odnosima u izvršavanju povjerenih zadataka. (ZAVNOBiH – Dokumenti 1945, Knjiga II, Izvještaj komisije za teritorijalnu podjelu Bosne i Hercegovine: 453) Opštine su određene kao ekonomske i kulturne jedinice, a u administrativnim poslovima pomoćni organi srezova. Iako su opštinski NOO podređeni sreskim NOO, među njima ne važi načelo hijerarhije, jer svaki od njih ima vlastite zadatke i od naroda neposredno izabrane organe vlasti.

Tabela 1. Nadležnosti opštinskih, sreskih i okružnih NOO
(ZAVNOBiH – Dokumenti 1945, Knjiga II: 28)

Teritorijalna jedinica	Osnovne nadležnosti
Opština	<ul style="list-style-type: none"> • Unaprjeđenje proizvodnje • Poljoprivreda i stočarstvo • Šume • Snabdijevanje stanovništva • Prosvjeta • Čistoća • Narodno zdravlje • Javna rasvjeta • Higijena ishrane • Obdaništa • Kultura
Srez	<ul style="list-style-type: none"> • Uprava • Narodna milicija • Sud i porezni sud • Saobraćaj • Koordinacija i nadzor nad radom opština u ekonomskim i kulturnim poslovima
Okrug	<ul style="list-style-type: none"> • Nadzor nad radom opština i srezova • Laka industrija • Štednja i kredit • Osnivanje prosvjetnih, socijalnih, sanitarnih i drugih ustanova od značaja za okrug • Finansije

Predsjedništvo ZAVNOBiH-a je u cilju unaprjeđenja efikasnosti organa narodne vlasti Odlukom o privremenoj teritorijalnoj podjeli Bosne i Hercegovine osnovalo pet okruga i jednu oblast. Naime, ranije podjela Oblasnog NOO za Bosansku Krajinu na devet okružnih NOO, Oblasnog NOO za Hercegovinu na tri okružna NOO i Oblasnog NOO za Istočnu Bosnu na pet okružnih NOO, nije više odgovarala nivou razvoja oblasti i obimu poslova i zadataka koje su imali. Taj problem je posebno bio izražen u Bosanskoj Krajini, gdje Oblasni NOO nije imao dobar uvid u rad i efikasnu koordinaciju sa nižim NOO. Problemi su bili i kadrovske prirode, posebno u okružnim i sreskim NOO. Provedenom reorganizacijom u Bosanskoj Krajini i Hercegovini ojačani su posebno sreski NOO. Okruzi i oblasti stvoreni u toku narodno – oslobodilačke borbe iz potrebe stvaranja narodne vlasti u ratnim uslovima su u završnoj fazi rata i oslobođenja zemlje zahtjevali novu teritorijalnu organizaciju. Odlukom Predsjedništva ZAVNOBiH-a ta promjena je izvršena 7. februara 1945. godine na način da je uspostavljeno pet okruga i jedna oblast.

Tabela 2. Teritorijalna podjela Bosne i Hercegovine uspostavljena odlukom Predsjedništva ZAVNOBiH-a 7. januara 1945. godine

Okruzi	Srezovi
• Sarajevski	Čajniče, Foča, Fojnica, Rogatica, Sarajevo, Zenica, Žepče, Visoko, Višegrad
• Banjalučki	Banja Luka, Bosanska Dubica, Bosanska Gradiška, Bosanski Novi, Derventa, Ključ, Kotor Varoš, Prijedor, Prnjavor, Sanski Most, Teslić i Tešanj
• Tuzlanski	Bijeljina, Brčko, Doboj, Gračanica, Gradačac, Kladanj, Maglaj, Srebrenica, Tuzla, Vlasenica i Zvornik
• Travnički	Bugojno, Duvno – Tomislav Grad, Glamoč, Grahovo, Jajce, Kupres, Mrkonjić Grad, Prozor i Travnik
• Bihaćki	Bihać, Bosanska Krupa, Bosanski Petrovac, Cazin, Drvar i Velika Kladuša
• Oblast Hercegovina	Bileća, Čapljina, Gacko, Konjic, Ljubinje, Ljubuški, Mostar, Nevesinje, Posušje, Stolac i Trebinje

Nova teritorijalna organizacija vlasti u Bosni i Hercegovini je bila zasnovana na ranijoj podjeli Bosne i Hercegovine na šest okruga. Pored prirodno-geografskih, ekonomskih i saobraćajnih kriterija uvaženo je i historijsko iskustvo teritorijalne organizacije Bosne i Hercegovine. Cilj provedene reforme teritorijalne organizacije je, pored navedenih, bio i da se efikasnije i bolje povežu svi organi državne uprave, od najnižih NOO do narodne vlade.³

NOO kao osnova lokalne samouprave u vremenu nakon rata

Teritorijalna organizacija opština u Bosni i Hercegovini je u vremenu socijalističkog razvoja prošla kroz nekoliko značajnih faza. Posebno česte promjene administrativno teritorijalne organizacije Bosne i Hercegovine su bile u periodu od 1954. do 1962. godine. Prva faza razvoja teritorijalno-administrativnih oblika lokalnih vlasti u Bosni i Hercegovini u drugoj polovini 20. vijeka započela je neposredno nakon Drugog svjetskog rata i nastanka Federativne Narodne Republike Jugoslavije. Odlukom Predsjedništva Narodne skupštine Bosne i Hercegovine od 16. avgusta 1945. godine izvršena je prva administrativno teritorijalna podjela Bosne i Hercegovine. Prema Zakonu o

³ U periodu nakon Drugog svjetskog rata Bosna i Hercegovina je prošla kroz više teritorijalnih transformacija a posebno česte su bile promjene uređenja lokalne samouprave. Uvođenjem samoupravnog socijalizma i donesenim ustavnim i zakonskim aktima opština je utemeljena kao osnovna društveno politička zajednica i temeljna zajednica izgradnje samoupravnog društveno - političkog sistema. Vidi: Sadiković, E. (2014). Evropa regija – kohezijska politika EU i Zapadni Balkan. TKD Šahinpašić. Sarajevo.

teritorijalnoj podjeli Federalne Bosne i Hercegovine na okruge, srezove i područja mjesnih odbora, Bosna i Hercegovina je bila podijeljena na sedam okruga: Sarajevski; Hercegovački; Travnički; Banjalučki; Bihaćki; Dobojski i Tuzlanski. (Službeni list NR Bosne i Hercegovine, Broj II/1945) Osnovano je 77 srezova i 1.280 područja mjesnih narodnih odbora. (Velagić, 2005) Nakon donošenja Ustava Federativne Narodne Republike Jugoslavije 1946. godine, 25. maja iste godine donesen je i Opšti zakon o narodnim odborima. (Službeni list FNRJ, br. 43/46) Time je stvorena osnova za administrativno teritorijalnu podjelu i za formiranje lokalnih organa vlasti u obliku narodnih odbora za sve teritorijalno administrativne jedinice.⁴ Time je jedinstveno i cjelovito definisan sistem organizacije narodnih odbora u Jugoslaviji i Bosni i Hercegovini. Struktura narodnih odbora, od najnižih do najviših, predstavljala je cjelovit sistem organa državne vlasti. Viši narodni odbori imali su pravo da poništavaju odluke nižih odbora što je znatno smanjivalo njihovu samoupravnost, a jačalo sistem državnog centralizma i subordinacije. Prema Zakonu o narodnim odborima Bosna i Hercegovina je imala četiri nivoa administrativno teritorijalnih jedinica:

- mjesta koja su se odnosila na sela i manje gradove,
- gradove i gradske rejone,
- srezove i
- okruge.

Narodni odbori kao osnovni organi samoupravnih jedinica donosili su akte, propise, odluke i upravljali su svim poslovima od lokalnog značaja kao i poslovima prenesenim od viših organa vlasti. Najznačajnije lokalne samoupravne jedinice u ovom periodu bili su srezovi koji su imali i najšire nadležnosti. Pored narodnih odbora značajni organi lokalne vlasti bili su izvršni odbori koji su bili izvršni organi narodnih odbora. Izvršne odbore činili su odbornici i povjerenici. Članovi izvršnog odbora upravljali su resornim odjeljenjima samoupravnih zajednica. Oni su bili dvostruko odgovorni. Prvo, narodnom odboru kao predstavničkom tijelu koje ih je izabralo. Drugo, izvrš-

⁴Narodni odbori su osnovani još u toku Drugog svjetskog rata. Prvi pravni akti koji su definisali obaveze, nadležnosti i organizaciju narodnooslobodilačkih odbora bili su Fočanski propisi doneseni u februaru 1942. godine. Tim propisima su narodnooslobodilački odbori utemeljeni kao osnovni organi vlasti i kao nosioci osnovnih funkcija u upravljanju svim društvenim poslovima na slobodnim teritorijama. Krajinskim propisima iz kraja 1942 godine narodnooslobodilački odbori postaju stalni organi vlasti a na drugom zasjedanju AVNOJ-a oni su pravno ozakonjeni kao lokalni organi vlasti nove federativne Jugoslavije. Ustavom Federativne Narodne Republike Jugoslavije narodnooslobodilački odbori su potvrđeni i proglašeni kao osnovni organi državne vlasti i dobili su ustavno – pravnu garanciju i zaštitu. Vidi: Đurđev, A. (1988). Komunalni sistem i komunalna politika. Forum. Novi Sad.

nom organu višeg narodnog odbora. Oni su vremenom postali najznačajniji organi lokalnih vlasti. U ovom periodu samoupravni djelokrug lokalnih vlasti bio je znatno ograničen. Pojam „opština“ kao oznaka teritorijalne samoupravne zajednice nije bio sadržan u prvom Opštem zakonu o narodnim odborima. Umjesto pojma „opština“ upotrebljavao se pojam „narodni odbor“ kao jedinstvena oznaka za organ državne i lokalne uprave u tadašnjim teritorijalnim jedinicama. Narodni odbori su bili definisani kao najznačajnije političke institucije lokalne vlasti u administrativno-teritorijalnim jedinicama. Vlast je bila centralizirana na državnom nivou, a lokalni organi vlasti su u najvećoj mjeri predstavljali izvršna tijela centralnih vlasti. Međutim, samo njihovo postojanje i određeni elementi samoupravnosti činili su osnovu za razvoj lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini u budućem periodu. U toku 1947. godine u svim republikama tadašnje Jugoslavije donijeti su zakoni o administrativno-teritorijalnoj podjeli njihovih teritorija na: mjesta; gradove s položajem sreza; srezove; gradove s položajem okruga; okruge i oblasti. Time je stvorena višestepena organizacija lokalnih zajednica koja je u znatnoj mjeri naslijedila administrativno-teritorijalnu podjelu izgrađenu u toku narodnooslobodilačkog rata. 1949. godine donesen je drugi Opšti zakon o narodnim odborima. (Službeni list FNRJ, broj 49/49) Ovim zakonom uvode se oblasti kao vrsta administrativno-teritorijalne jedinice. Uspostavljena je razlika između gradova u sastavu sreza i gradova izvan sastava sreza. Glavni gradovi republika izdvajaju se iz sastava okruga. Ekonomski kriterij postaje osnova za obrazovanje srezova i okruga. Ojačana je samostalnost narodnih odbora koji sve više postaju organi lokalne samouprave. Nova zakonska rješenja su značila početak procesa decentralizacije i prenosa nadležnosti u obavljanju javnih poslova s federacije i republika na narodne odbore. Zakonom o administrativno-teritorijalnoj podjeli, koji je donesen 1949. godine, Narodna Republika Bosna i Hercegovina je podijeljena na četiri oblasti: Sarajevsku s 25 srezova; Banjalučku s 20 srezova; Mostarsku s 14 srezova i Tuzlansku s 18 srezova. Zadržana je unutrašnja podjela oblasti na srezove. Oblasti su postali obavezan oblik teritorijalnog organizovanja republika. Gradovi su se razvrstali na one koje su u sastavu sreza i u one koji su izdvojeni iz sreza. Glavni gradovi svih republika su izdvojeni iz oblasti i dobili poseban status. Osnovni kriterij za obrazovanje oblasti i srezova bio je ekonomski i prirodno-geografski. U ovoj fazi razvoja lokalnih vlasti narodni odbori su bili definisani kao lokalni organi državne vlasti. Zajedno s političkim organima višeg nivoa činili su jedinstven sistem vlasti. U takvoj organizaciji političkog sistema oni su predstavljali izvršne organe viših vlasti i bili su pod njihovim nadzorom. (Dedić, 1998:49) Srezovi su bili centri ekonomskog, političkog i kulturnog života.

Tokom 1950. godine donesen je novi Zakon o administrativno teritorijalnoj podjeli Bosne i Hercegovine prema kome se teritorija Bosne i Hercegovine dijelila na: oblasti, srezove, gradove, rejone, gradska naselja i područja mjesnih narodnih odbora. Zakonom o podjeli teritorije Narodne Republike Bosne i Hercegovine iz 1952. godine ukinute su oblasti, a Bosna i Hercegovina podijeljena na 66 srezova, pet gradova i 418 opština, od kojih su 53 imale status gradske opštine. Sve opštine su bile u sastavu srezova, a gradovi su bili izdvojene samoupravne jedinice. Predviđeno je i obrazovanje gradskih opština s posebnim nadležnostima koje su se obrazovale u srednjim i manjim gradovima. Time je uveden jednostavniji sistem lokalne samouprave. Iste godine donesen je novi Opštni zakon o narodnim odborima. Narodni odbori kao organi lokalne državne vlasti su se prema Zakonu obrazovali u srezovima, gradovima i opštinama. U tom periodu došlo je do značajne decentralizacije i prenosa nadležnosti i poslova sa saveznog na republički nivo, a s republičkog na niže administrativno-teritorijalne jedinice. Donošenje ovog zakona značilo je novu fazu u razvoju lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini. Ovim Zakonom opštine, gradovi i srezovi definisani su kao jedine lokalne samoupravne jedinice. Opštine i srezovi su utemeljeni kao osnovni oblik političko-teritorijalnog organizovanja lokalnih zajednica. Odnos između narodnih odbora i viših organa vlasti zasnivao se na načelu kontrole zakonitosti i ustavnosti. Uvode se vijeća proizvođača i obrazuju savjeti za pojedine djelatnosti, a ukidaju izvršni odbori. Pored zborova građana i seoskih zborova uvodi se referendum kao oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o javnim poslovima. Tim rješenjima postepeno se mijenjao položaj i nadležnosti narodnih odbora. Od lokalnih organa državne vlasti u nižim administrativno-teritorijalnim jedinicama narodni odbori prerastaju u opšta predstavnička tijela lokalnih zajednica u obliku opštinskih, odnosno sreskih skupština. Od 1952. godine prvi put se javlja opština kao oblik samoupravne teritorijalne zajednice. Donošenjem Opšteg zakona o uređenju opština i srezova 1955. godine opština je utemeljena kao osnovna samoupravna, društveno-ekonomska i politička zajednica u kojoj sve društvene poslove obavljaju neposredno sami građani. Time je počela faza izgradnje novog komunalnog sistema u kome opština nije samo politički, nego i socijalno ekonomski subjekt i osnovna društveno-ekonomska zajednica. Prema ovom konceptu srez je predstavljao političko upravnu zajednicu više opština. Promjena statusa i društveno-političke uloge opštine zahtijevao je i promjenu opština u njihovoj teritorijalnoj, ekonomskoj i socijalnoj strukturi. Kako bi mogle ostvarivati svoje funkcije opštine su morale da se reorganizuju kao zaokružene teritorijalne i ekonomske cjeline. Zbog toga je došlo do značajnih promjena u teritorijalnoj

organizaciji opština. S novom organizacijom osnovano je 107 srezova i 1.479 opština u Jugoslaviji. Spajanjem malih u veće, ukupan broj opština se smanjio za 2,8 puta, a broj srezova za tri puta. Prosječan broj stanovnika s 4.427 povećao se na 11.890. (Pusić, 1963:88 i 89) Donošenje ovog Zakona u političkoj i pravnoj teoriji se smatra početkom uvođenja komunalnog sistema. Prema članu 21. Zakona o uređenju opština i srezova, opština se definiše kao „osnovna teritorijalno politička organizacija samoupravljanja radnog naroda i osnovna društveno – ekonomska zajednica stanovništva na svom području koja vrši sva prava i dužnosti upravljanja društvenim poslovima, osim onih prava i dužnosti koja su Ustavom ili zakonom određena za srez, narodnu republiku ili federaciju, kao i onih prava koja pripadaju samoupravnim privrednim organizacijama i društvenim poslovima“. Do uvođenja komunalnog sistema težište lokalne samouprave bilo je na srezovima. Razvojem opštinske samouprave i prenosom nadležnosti s viših nivoa vlasti na opštinu, srezovi su postepeno evaulirali u zajednicu samoupravnih opština. Uvođenjem komunalnog sistema težište lokalne samouprave preneseno je sa sreza na opštinu. Uveden je dvostepeni sistem samouprave: opštine i srezovi. Gradovi su imali poseban status. Ukinute su statusne razlike između „urbanih“ i „ruralnih“ opština. Sve opštine, bez obzira na demografske, teritorijalne, socijalne i ekonomske razlike, su dobile jednak pravni status, ista prava i dužnosti. Funkcije opština su utvrđene zakonima, a njihova konkretizacija je uređena statutima opština. Opštine su imale zakonom utvrđene izvore finansiranja. Sa ciljem jačanja predstavničkog tijela u sistemu organizacije lokalne vlasti uvedeni su savjeti, a ukinuta institucija izvršnog odbora. Političko-izvršna vlast u lokalnoj samoupravi time je bila prenesena na specijalizirane kolegijalne organe, odnosno savjete koji su se osnivali za pojedine oblasti (odbrana, finansije, poljoprivreda, prosvjeta, socijalna zaštita...). Njih su kao izvršna kolegijalna tijela osnivali narodni odbori, a njihova funkcija i nadležnosti bili su utvrđeni Zakonom o državnoj upravi. Savjeti su imali široke nedležnosti. Pored toga što su bili osnovni političko izvršni organi, odlučivali su i o svim pitanjima koja nisu bila u isključivoj nadležnosti opštinske skupštine ili drugih organa. Poslije 1955. godine strukturu narodnih odbora su činili opštinsko vijeće i vijeće proizvođača. Organizacija, struktura i nadležnosti narodnih odbora bila je uređena osnovnim principima o organizaciji vlasti u cijeloj zemlji. Upravne poslove iz nadležnosti narodnih odbora opštine obavljao je sekretarijat kao jedinstven organ uprave. Ovako složena organizacija političko-izvršnog organa stvarala je poteškoće u provođenju odluka skupštine i općenito u provođenju opštinske politike. Izvršnu funkciju u opštinama su de facto vršili savjeti te predsjednik opštine i sekretar skupštine opštine koji su imali koordiniraju-

ću ulogu. Nakon ovog, donošeni su republički zakoni, kojima su na opštine prenesene određene republičke nadležnosti i kojima je uspostavljeno načelo samoorganizacije društvenih službi u opštinama. (Đurđev, 1987:32) U periodu od 1955. do 1960. godine provedena je nova teritorijalna reorganizacija opština i srezova u Bosni i Hercegovini.

Karta: Podjela BiH na srezove 1963. godine
(Izvor: Osmanković, J. i Pejanović, M., 2009:135)



Bosna i Hercegovina je 1959. godine imala 134 opštine. Do 1961. godine broj opština je smanjen na 122. Do 1992. godine broj opština u Bosni i Hercegovini je sveden na 109. Ustavom Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1963. godine uspostavljen je jedinstven komunalni sistem u cijeloj državi u kome je opština ustavno definisana kao osnovna društveno-politička zajednica. Preko opštine se ostvaruju sve funkcije društva, osim onih koje su Ustavom date u nadležnost širih društveno-političkih zajednica. Prema odredbama Ustava SFRJ u opštini se osiguravaju uslovi za rad ljudi i stvaraju uslovi za zadovoljavanje socijalnih, materijalnih, kulturnih i drugih zajedničkih interesa. U opštini se osiguravaju uslovi za zaštitu sloboda i prava građana i organizuju organi vlasti i društvene službe od zajedničkog interesa. Prava i dužnosti opštine utvrđeni su, pored Ustava, zakonom i statutom. Ustavom SFRJ iz 1963. godine republikama je data mogućnost da preko svojih zakonodavnih ovlaštenja mogu utvrditi da u republikama postoje samo opštine kao jedinice lokalne samouprave. Republike su samostalno utvrđivale nad-

ležnosti srezova i izvore njihovog finansiranja. Ustavni princip je favorizovao opštinu u obavljanju javnih poslova u smislu da ona vrši sve poslove koji su od opšteg interesa, bez obzira što Ustavom ili statutom nisu definisani kao njena nadležnost. Položaj opština je znatno ojačan, a uloga srezova svedena na zajednicu opština koji obavlja zajedničke poslove od interesa za dvije ili više opština. Srezovi su nakon novih ustavnih rješenja do 1968. godine ukinuti u svim republikama. Time je ukinut dvostepeni sistem lokalne samouprave a komunalni sistem je počeo da se razvija na principu monotipne organizacije opština. (Sadiković, 2014:303)

Rezime

Stvarani u izrazito teškim ratnim okolnostima borbe protiv okupatora i domaćih kolaboracionista, od svog osnivanja narodnooslobodilački odbori (NOO) su bili osnovni instrumenti organizacije oružanog otpora i civilnog života na oslobođenim teritorijama. U periodu od 1942. do 1945. godine, kroz jačanje narodnooslobodilačkog pokreta (NOP), organizaciju i pravnu kodifikaciju NOO odlukama Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine (ZAVNOBiH) i Antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Jugoslavije (AVNOJ) uspostavljen je jedan kompaktan, jednoobrazan, funkcionalan i hijerarhijski uređen sistem narodne vlasti u Bosni i Hercegovini. Struktura narodnih odbora, od najnižih do najviših, uobličena je kao cjelovit sistem institucionalne organizacije državne vlasti. Time su postavljeni temelji budućeg državnog uređenja Bosne i Hercegovine. Različiti geografski, vojni i ekonomski uslovi su uticali i na različitu dinamiku razvoja narodne vlasti i narodnooslobodilačkih odbora na prostoru Bosne i Hercegovine u periodu od Drugog do Trećeg Zasjedanja ZAVNOBiH-a. U cjelini gledano u ovom periodu narodnooslobodilački odbori su u teškim ratnim okolnostima znatno unaprijedili svoju unutrašnju organizaciju i uspješno razvijali svoju djelatnost u ekonomskoj, prosvjetnoj i zdravstvenoj oblasti. Narodnooslobodilački odbori su se u toku rata afirmisali kao vlasti koje imaju podršku naroda i postali su osnova oblikovanja savremenog sistema lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini u vremenu nakon rata.

Bibliografija

1. Arhiv Jugoslavije. Rezolucija o osnivanju AVNOJ-a, Preuzeto sa: http://www.arhivyu.gov.rs/active/sr-latin/home/glavna_navigacija/leksikon_jugoslavije/konstitutivni_akti_jugoslavije/rezolucija_o_osnivanju_avnoja.html; 09.09.2020.

2. Čaušević, Dženana (2005). *Pravno – politički razvitak Bosne i Hercegovine – Dokumenti sa komentarima*. Magistrat. Sarajevo.
3. Dedić, Sead (1998). *Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Studentska štamparija Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo.
4. *Dokumenta Prvog i Drugog zasjedanja AVNOJ-a*. Preuzeto sa: http://www.znaci.net/zb/4_2_11_2.pdf, 18. decembar 2018. godine
5. Đurđev, A. (1988). *Komunalni sistem i komunalna politika*. Forum. Novi Sad.
6. Ibrahimagić, Omer (1999). *Politički sistem Bosne i Hercegovine*. Magistrat. Sarajevo.
7. Izvještaj komisije za teritorijalnu podjelu Bosne i Hercegovine prerađen prema primjedbama Predsjedništva ZAVNOBiH-a, Jajce, 06. januar 1945. godine. ZAVNOBiH – Dokumenti 1945, Knjiga II, Sarajevo: Veselin Masleša, 1968.
8. Kardelj, Edvard (1941). *Narodnooslobodilački odbori moraju postati istinski privremeni nosioci narodne vlasti*. List: „Borba“, 19. oktobar 1941. godine. Preuzeto sa: http://www.znaci.net/00001/138_45.pdf, 11. januar 2019. godine.
9. Odluka o teritorijalnoj podjeli Bosne i Hercegovine, Jajce, 07. Februar 1945. godine. ZAVNOBiH – Dokumenti 1945, Knjiga II, Sarajevo: Veselin Masleša, 1968.
10. Opšti zakon o narodnim odborima, Službeni list FNRJ, br. 43/46
11. Opšti zakon o narodnim odborima. Službeni list FNRJ, br. 22/152
12. Opšti zakon o narodnim odborima. Službeni list FNRJ, broj 49/49
13. Opšti zakon o uređenju opština i srezova opština. Službeni list FNRJ, br. 26/1955
14. Osmanković, J., Pejanović, M.(2006). *Euroregije i Bosna i Hercegovina*. Fakultet političkih nauka Sarajevo/Centar za razvoj lokalne i regionalne samouprave. Sarajevo.
15. Pejanović, Mirko (2010). *Ogledi o državnosti i političkom razvoju BiH*. Šahinpašić. Sarajevo.
16. Pusić, Eugen (1963). *Lokalna zajednica*. Narodne novine. Zagreb.
17. *Rezolucija o prvom zasjedanju AVNOJ-a*. (1953). *Prvo i Drugo zasjedanje AVNOJ-a*. (53 – 59). Prezidijum Narodne skupštine FNRJ. Beograd.
18. Sadiković, Elmir (2014), *Evropa regija – kohezijska politika EU i Zapadni Balkan*. TKD Šahinpašić. Sarajevo
19. Sadiković, Elmir (2019). *Ideja i značaj razvoja mreže narodnooslobodilačkih odbora u vremenu antifašističke borbe u Bosni i Hercegovini (1941-1945)*. Ur.Pašalić Kreso A., Pejanović, M., Katz, V., *75. godišnjica Prvog zasjedanja ZAVNOBiH-a: povijesna utemeljenost obnovljene državnosti Bosne i Hercegovine u 20. i 21. stoljeću* (116-131), Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine – Odjeljenje društvenih nauka, knjiga 11/1, Odjeljenje humanističkih nauka, knjiga 46/1. Sarajevo
20. Ustavni zakon o ukidanju srezova, Službeni list SR BiH, br. 14/66
21. Velagić, A. (2005). *Administrativno uređenje Bosne i Hercegovine od 1945. do 1952 godine*. Mostar: *Casopis Most*, Broj 191. (82-84)
22. *Zakon o administrativno teritorijalnoj podjeli BiH*. Službeni list Narodne Republike Bosne i Hercegovine, broj 10 Godina VI.
23. *Zakon o administrativno teritorijalnoj podjeli*. Službeni list Narodne Republike Bosne i Hercegovine, broj 16, Godina V.
24. *Zakon o podjeli teritorije Narodne Republike Bosne i Hercegovine*. Službeni list Narodne Republike Bosne i Hercegovine, broj 11, Godina VII.
25. ZAVNOBiH – Dokumenti 1945, Knjiga II, Sarajevo: Veselin Masleša, 1968.

SUMMARY

Formed in extremely hard war circumstances of combat against occupiers and domestic collaborationists, since their founding, national liberation committees (NOO) were basic instruments concerning organization of armed resistance and civil life in the liberated territories. In the period of 1942-1945, throughout strengthening of national liberation movement (NOP), organization and legal codification of NLC with decisions of National Anti-Fascist Council of the People's Liberation of Bosnia and Herzegovina (ZAVNOBiH) and Anti-Fascist Council for the National Liberation of Yugoslavia (AVNOJ), a compact, uniformed, functional and hierarchically organized system of people's governance is established in Bosnia and Herzegovina. Structure of national liberation committees, from the lowest to the highest ones, was shaped as the comprehensive system of the state governance institutional organization. This was the foundation for the future state organization of Bosnia and Herzegovina. Various geographical, military and economic circumstances have influenced on miscellaneous development dynamics of people's governance and national liberation committees throughout entire Bosnia and Herzegovina in the period from the second until the third assembly of ZAVNOBiH. In general perspective, in this specific period with hard war circumstances, national liberation committees have improved their inner organization and successfully developed their activities in the areas of economy, education and health. During the war, national liberation committees were recognized as the governance with great support by the people and have become the basic for shaping contemporary local self-governance system in Bosnia and Herzegovina after the war.