

Milan Rakita



infrastrukture

socijalističke

Jugoslavije



PROSTORNO-POLITIČKE I  
MEMORIJALNE INFRASTRUKTURE  
SOCIJALISTIČKE JUGOSLAVIJE

MILAN RAKITA

06

08

68

112

# LISTA SKRAĆENICA

TERITORIJALNO-POLITIČKA  
ORGANIZACIJA LOKALNE  
SAMOUPRAVE I  
PROSTORNO-FIZIČKI ASPEKTI  
DRUŠTVENOG RAZVOJA U  
SAMOUPRAVNOM SOCIJALIZMU

RAZVOJNI POTENCIJALI  
MEMORIJALA  
NARODNO-OSLOBODILAČKE  
BORBE U SOCIJALISTIČKOJ  
JUGOSLAVIJI

BIOGRAFIJA

LISTA  
SKRAĆENICA

→	DFJ	Demokratska Federativna Jugoslavija
	DIF	Društveni investicioni fondovi
	FNRJ	Federativna Narodna Republika Jugoslavija
	GUP	Generalni urbanistički plan
	KPJ	Komunistička partija Jugoslavije
	NOB	Narodno-oslobodilačka borba
	NOR	Narodno-oslobodilački rat
	NVO	Nevladine organizacije
	NOVJ	Narodno-oslobodilačka vojska Jugoslavije
	OUR	Organizacija udruženog rada
	OOUR	Osnovna organizacija udruženog rada
	SIV	Savezno izvršno veće
	SIZ	Samoupravna interesna zajednica
	SOUR	Samostalna organizacija udruženog rada
	SKGO	Stalna konferencija gradova i opština
	SSOJ	Savez socijalističke omladine Jugoslavije
	SSRNJ	Socijalistički savez radnog naroda Jugoslavije
	SSSR	Savez Sovjetskih Socijalističkih Republika
	SUBNOR	Savez udruženja boraca narodno-oslobodilačkog rata

TERITORIJALNO-POLITIČKA  
ORGANIZACIJA LOKALNE  
SAMOUPRAVE I  
PROSTORNO-FIZIČKI ASPEKTI  
DRUŠTVENOG RAZVOJA U  
SAMOUPRAVNOM SOCIJALIZMU



U prvom delu studije se predstavlja istorijski prikaz posleratne reforme sistema teritorijalno-političke uprave i politike izgradnje komunalnog sistema kao razvojne baze samoupravnog društva u socijalističkoj Jugoslaviji. Tematizuje se opšti pravno-politički i ekonomski okvir na kome su zasnivane posleratne projekcije razvojnih politika i planovi sveukupne restrukturacije društveno-političkog i privrednog sistema socijalističke Jugoslavije, uključujući domen prostornog razvoja zemlje i teritorijalno-administrativne reforme sistema državne uprave. Budući da je model integralnog razvoja prostorno-fizičke dimenzije samoupravnih društvenih odnosa, naporedo s reorganizacijom teritorijalno-političkog sistema lokalne samouprave, od početka koncipiran i praktično implementiran kao funkcionalan segment sveukupne politike korenitih promena postojećeg društveno-političkog uređenja — ovaj deo studije bavi se analizom normativnih (idejno-politička dimenzija) i institucionalnih okvira (formalno-pravni i ekonomsko-politički aspekti) planiranja razvoja sistema teritorijalno-administrativne samouprave u posleratnoj Jugoslaviji.

U tom smislu, istorijska analiza teorije i prakse uspostavljanja novog sistema oprostorenja samoupravnih društvenih odnosa podrazumeva analizu:

- a) karakterističnog tipa društvene svojine i sistema svojinskih odnosa u socijalističkoj Jugoslaviji;
- b) odgovarajućeg modela proizvodnih odnosa unutar sistema radničkog, odnosno društvenog samoupravljanja;
- c) specifičnosti jugoslovenskog modela komunalne (opštinske) samouprave s obzirom na karakteristično nasleđe direktno-demokratskih participativnih modela i organizacionih formi vojno-civilne samouprave iz perioda narodno-oslobodilačkog rata (NOR) (lokalni/mesni narodni odbori, radnički saveti, a docnije zborovi stanara, stambene zajednice, mesne zajednice, opštine, tj. komune i drugi mikro-organizacioni oblici komunalne samouprave u privrednim preduzećima, društvenim institucijama i na mestima stanovanja) te analiza konkretne istorijsko-političke situacije i ekonomskih prilika nakon Drugog svetskog rata u kojima se koncipiraju i sprovode

reformске политике u domenu izgradnje komunalnog sistema i prostorne strukturacije samoupravnih društvenih odnosa.

U drugom segmentu prvog dela studije bavićemo se analizom praktičnih problema u procesu implementacije politika prostorno-fizičkog razvoja zemlje i komunalnog samoorganizovanja građana. Analiza ovog procesa fokusira se na probleme neusklađenosti između normativnih projekcija opšteg razvojnog modela i praktične implementacije na mikro i mezo-nivou prostorno-fizičkog razvoja društva i sistema komunalne samouprave. Ukazivanjem na disproporcije i koliziju između razvojnih projekcija i operativnih politika realizacije modela u praksi, nastojaćemo ukazati na realne probleme sistema integralnog planiranja razvoja socijalističke prostorne ekonomije u domenu prostornog planiranja i urbanističkog razvoja, kao i razvoja komunalne samouprave.

Budući da je studija o istorijskom nastanku i razvoju sistema komunalne samouprave u socijalističkoj Jugoslaviji koncipirana s idejom da pruži uvid u procese istorijske geneze aktuelnog sistema lokalne samouprave u društvima zemalja-naslednica SFRJ, analiza je provedena kao uporedna analiza sa aktuelnom istorijskom situacijom u istom domenu društvene strukture, kako bi se predočile strukturne pretpostavke (ne)mogućnosti autonomnog, demokratskog učešća građana u raspolaganju retkim prežicima društvene svojine i javnim dobrima na nivou komunalne samouprave u postjugoslovenskim društvima.

U trećem delu studije reč je o slomu socijalističkog sistema i aktuelnim problemima upravljanja i korišćenja javnog prostora. Ovaj deo studije usredsređuje se na analizu radikalnih promena u strukturi unutrašnje organizacije, teritorijalnim okvirima i međudnosima različitih nivoa upravljanja lokalne vlasti u društvima država-naslednica SFRJ.

Današnju situaciju u postjugoslovenskim društvima karakteriše stanje u kojem je — umesto formalno-pravnog postojanja decentralizovanog sistema državne uprave nasledenog iz perioda postojanja SFRJ u realnosti — na snazi princip *dekoncentracije državne vlasti*, koji podrazumeva prenos ingerencija državne uprave na predstavničke organe države, a ne na nedržavne organe, odnosno demokratski izabrane predstavnike građana, što bi bila specifičnost 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.

Uporednom analizom načina funkcionisanja samoupravnog sistema lokalne vlasti u socijalističkoj Jugoslaviji, s jedne strane, i novoformiranog modela teritorijalno-administrativne uprave u postjugoslovenskim zemljama, s druge strane, nastoje se analizirati endogene promene u organizaciono-upravljačkoj strukturi sistema lokalne samouprave u formalo-pravnoj, ekonomskoj i političkoj dimenziji funkcionisanja sistema.

## **1. ISTORIJSKI PRIKAZ POSLERATNE REFORME SISTEMA TERITORIJALNO-POLITIČKE UPRAVE I POLITIKE IZGRADNJE KOMUNALNOG SISTEMA U SOCIJALISTIČKOJ JUGOSLAVIJI**

Ukoliko urbanizacijsku komponentu istorijskog razvoja socijalističke Jugoslavije posmatramo kao jedan od glavnih razvojnih podprocesa u okviru sistema društveno-ekonomskog samoupravljanja, primetićemo da je matrica posleratnog prostorno-fizičkog razvoja i teritorijalno-administrativne organizacije jugoslovenskog društva bila formirana kao konsekventan proizvod relativno konzistentnih politika prostornog 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 izgradnje sistema samoupravljanja podrazumevala, između ostalog, i revolucionisanje strukture društveno-ekonomskih odnosa u sferi prostorno-fizičkog razvoja. Ono se provodilo 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, to se kroz analizu funkcionisanja različitih aspekata ovog segmenta društvene strukture najplastičnije mogu uočiti specifičnosti sistema teritorijalno-političke organizacije na nivou lokalne samouprave te oblici i načini društveno-ekonomske 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, odnosno društvenog 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 društvene participacije građana, u 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 tridesetak godina u domaćoj i inostranoj naučno-istraživačkoj praksi i javnom diskursu uopšte tretirani sporadično, nedovoljno sistematično i najčešće pristrasno.

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 XX veka. Karakteristična idejno-teorijska reorientacija humanističkih disciplina od nekadašnje marksističke paradigme ka liberalnoj tranzitološkoj saznavno-teorijskoj perspektivi prouzrokovala je niz kumulativnih promena u sistemu proizvodnje naučnog saznanja. Pored ostalog, ove promene uticale su 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 za selekciju relevantnih tematsko-istraživačkih oblasti. Konkretan sadržaj promena u saznavno-teorijskoj optici postjugoslovenske humanistike i društvenih nauka bio je presudno određen diskurzivnom hegemonijom istorijskog revizionizma nastalog krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina prošlog veka, koji je predstavljao (a i dalje predstavlja) ideološki konstituent procesa uspostavljanja novog društveno-političkog uređenja zemalja-naslednica SFRJ. Usled toga, pojedine istraživač-

ke 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 saznavno-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 sa celokupnim sistemom ideoloških aparata države (obrazovni sistem, masovni mediji, kulturno-umetničke i verske institucije i drugo), 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 političkog i 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 fundusa i istraživačkih praksi tranzitološki orijentisanih društvenih nauka su efikasno odstranjene saznavne pretpostavke 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 društvene svojine tim pre predstavlja relevantno istraživačko polje, jer se u tom kompleksnom segmentu društvenog sistema susreću ključni društveno-ekonomski procesi koji su u poslednjih tridesetak 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 rekonponovanja 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 samoupravnog socijalističkog društva u kojem je koncept razvoja javnog prostora kao društvene svojine ujedno bio i emanacija i sredstvo društvene emancipacije.

Drugim rečima, revizija istorije u funkciji konstituisanja novog državnog uređenja sa dominacijom principa privatne svojine i kapitalističkim društvenim odnosima namesto nekadašnjeg sistema samoupravnog socijalizma automatski je podrazumevala i reviziju statusa javnog prostora kao društvene svojine. 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 učešća građana u njemu bila uzrokovana kumulativnim efektima procesa ekonomske restrukturacije socijalističkih proizvodnih odnosa. Ovaj proces je od početka devedestih godina prošlog veka naovamo odredio karakter svojinske transformacije, to jest način akumulacije kapitala i preraspodele političke moći, a time i dominantni način 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.

## 1.1. Reforma sistema teritorijalno-političke uprave u funkciji izgradnje komunalnog sistema kao razvojne osnove samoupravnog jugoslovenskog društva

Na osnovama revolucionarnih načela doktrine radničkog, odnosno društvenog samoupravljanja, u Jugoslaviji je s kraja 1949. godine formalno uspostavljen pravno-politički i ekonomski okvir na kome su zasnivane projekcije razvojnih politika i planovi sveukupne restrukturacije društveno-političkog i privrednog sistema zemlje. Posmatran iz formalističke istorijske perspektive, proces razvoja sistema društvenog samoupravljanja u socijalističkoj Jugoslaviji bio je izuzetno dinamičan i prošao je kroz nekoliko faza transformacije, pri čemu je svaka faza predstavljala pokušaj unisone reforme pravno-političkog i ekonomskog sistema radi međusobnog usklađivanja principa demokratskog učešća radništva i drugih ekonomskih subjekata u procesu samoupravnog odlučivanja sa konkretnom ekonomskom i političkom situacijom na unutrašnjem i međunarodnom planu.

Iako bi sledeću istoriografsku periodizaciju trebalo uzeti sa izvesnom zadržskom, s obzirom na saznajna ograničenja reduktivnog istoriografskog metoda istorijske periodizacije, istorijski proces izgradnje sistema jugoslovenskog samoupravljanja odvijao se, uslovno rečeno, u pet glavnih razvojnih faza: *administrativno-plan-ski 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 sa centralno-planskom regulativom celokupnog ekonomskog života; 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 u praksi. Tokom sedamdesetih godina i nadalje proces društveno-ekonomskih reformi tekao je ka *ugovornom socijalizmu*, u kome se industrijska demokratija nominalno razvijala u pravcu dalje demokratizacije i decentralizacije privrednog života, tako da su radnički saveti, kao demokratski predstavnici interesa radničke klase, u suodnosu sa (u međuvremenu formiranim) tehnomenadžerskim strukturama i centralnim partijskim organima države, posedovali određenu, ali ne i dovoljnu autonomiju odlu-

čivanja o usmeravanju društveno-ekonomskih procesa ka daljem razvoju tržišnih oblika proizvodnje, uz istovremeno zadržavanje formalnih principa samoupravnog socijalističkog uređenja.

Istorijski proces socijalističke restrukturacije sistema proizvodnih odnosa u poratnoj Jugoslaviji obuhvatao je takođe podprocese prostorno-fizičkog, odnosno urbanističkog razvoja zemlje i odgovarajuće teritorijalno-političke reforme sistema državne uprave u funkciji ostvarivanja projekcija razvoja sistema radničkog, odnosno društvenog samoupravljanja, koji je podrazumevao formiranje istorijski novog tipa društvenih odnosa među slobodnim i jednakim građanima demokratske, besklasne, višenacionalne i multikonfesionalne socijalističke društveno-političke zajednice. U idejno-političkom pogledu, nova politička zajednica počivala je na principima direktne radničke demokratije, društvene egalitarnosti i proleterskog internacionalizma, dok je u ekonomskoj sferi bila utemeljena na podruštvljenim sredstvima za proizvodnju i industrijskom načinu proizvodnje, a u domenu prostorno-fizičkog razvoja i teritorijalno-političke organizacije na politici integralnog planiranja razvoja 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 sa reorganizacijom teritorijalno-političkog sistema lokalne samouprave, od početka koncipiran i praktično implementiran kao funkcionalan segment politike korenitih promena postojećeg društveno-političkog uređenja zasnovane na klasičnom marksističko-lenjinističkom konceptu *odumiranja države*, tj. «... [p]retvaranja države u prostu upravu nad proizvodnjom...» (Marks i Engels 1963, 51) Prema ovom revolucionarnom emancipatorskom konceptu, država je u sistemu jugoslovenskog samoupravljanja figurirala isključivo kao garant zadržavanja socijalističkog karaktera procesa društveno-ekonomskih reformi u kojima se, prema originalnoj Marksovoj (Karl Marx) formulaciji, «... [p]roizvođači slobodno udružuju radi neposrednog upravljanja procesom proizvodnje [...] kroz organe radničkog i društvenog samoupravljanja». (Isto)

Upravo je pretpostavka o neophodnosti stvaranja ekonomskog modela koji će omogućiti maksimalnu slobodu preduzeća i drugih ekonomskih subjekata u okvirima planiranog ekonomskog razvoja, u odnosu na rigidan model upravljanja u sistemu centralno-planske privrede državnog socijalizma u zemljama Istočnog bloka bila *differentia specifica* jugoslovenskog sistema društvenog



samoupravljanja. Ovaj momenat je veoma važno naglasiti zbog toga što nekritičko izjednačavanje sistema društvenog samoupravljanja jugoslovenskog socijalizma sa modelom centralno-planske privrede u komandnoj ekonomiji državnog socijalizma u zemljama Istočnog bloka predstavlja jedan od opšteprihvaćenih istorijskih falsifikata revizionističke ideologije. Naime, sistem petogodišnjih planova ekonomskih aktivnosti predstavljao je okosnicu funkcionisanja celokupnog sistema radničkog, odnosno društvenog samoupravljanja u socijalističkoj Jugoslaviji:

«[P]etogodišnji 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 donešenih planova postavljani su generalni ciljevi i formulisani glavni pravci ekonomskog razvoja u narednih pet godina, sa ciljem usklađivanja proizvodnje i raspodele u različitim sektorima privrede i ekonomije. Takođe, na taj način utvrđivani su 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; prev. autor)

Čak i uprkos istorijskom fakticitetu, ova revizionistička zamena teza kontinuirano predstavlja jednu od stožernih premisa ideoloških proklamacija antisocijalistički orijentisane historiografije i liberalnih ekonomista, kojima se ciljano prenebregava niz formalnih aspekata proizvodnih odnosa u sistemu društvenog samoupravljanja u Jugoslaviji, odnosno u državnom socijalizmu zemalja Istočnog bloka, kako bi se *grosso modo* potrle istorijske činjenice koje nedvojbeno svedoče o postojanju kvalitativne razlike između dva oprečna ideološka i ekonomsko-politička koncepta organizacije sistema proizvodnih odnosa, tj. načina uređenja svojinskih odnosa.

Naime, nakon prelomnog sukoba jugoslovenskih komunista sa Informbiroom i isključenja iz Međunarodnog radničkog pokreta 1948. godine, dojučerašnje pristaše Staljinove verzije boljševičke ortodoksije bile su primorane da se putem uvođenja radikalnih inovacija u organizaciji ekonomskog i političkog sistema zemlje antidogmatski distanciraju od političke dominacije zvaničnog Kremlja

i time ubrzo dokažu svojim donedavnim mentorima i saveznicima kako se među svim zemljama-članicama treće Internacionale u Jugoslaviji najdoslednije oživotvoruje originalna marksističko-lenjinistička koncepcija o funkcionalnom odumiranju države kao instrumenta klasne eksploatacije i politika diktature proletarijata.<sup>1</sup>

Ovo je bilo u izvesnoj meri tačno, utoliko što su, s jedne strane, etatističko-birokratske tendencije u jugoslovenskoj verziji socijalizma, doduše samo u početnim fazama razvoja sistema radničkog samoupravljanja, bivale donekle ograničene, dok se s druge strane istovremeno nastojalo organski razvijati participativne forme direktne radničke demokratije naporedo sa jačanjem tržišnih odnosa u ekonomskom životu zemlje. Insistirajući na istinski demokratskom karakteru novih oblika autonomnog društveno-ekonomskog upravljanja te masovnom i aktivnom učešću građana u kreiranju strukture proizvodnih odnosa, idejni tvorci jugoslovenskog samoupravljanja nastojali su da održe idejno-politički kontinuitet sa participativnim modelima i organizacionim formama vojno-civilne samouprave karakterističnim za period narodno-oslobodilačke borbe (NOB):

→ «[N]aš 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)

1 Prethodne 1947. godine je u Demokratskoj Federativnoj Jugoslaviji (DFJ) usvojen prvi Petogodišnji plan u skladu sa prvim Ustavnim zakonom iz 1946. godine, koji je gotovo u celini formulisan po uzoru na Ustav SSSR-a iz 1936. godine, kao i niz pratećih zakona poput Zakona o državnim privrednim preduzećima iz 1946. godine (koji je takođe predstavljao kopiju odgovarajućeg sovjetskog zakona). Valja podsetiti da je period od prvih nekoliko godina nakon formalnog završetka Drugog svetskog rata obeležila vrlo nestabilna situacija u međunarodnim odnosima na vojnom, političkom i ekonomskom planu koja se, između ostalih važnih faktora, direktno ogledala i u veoma aktivnoj politici vojnog, diplomatskog i političkog laviranja novoformirane jugoslovenske federacije prema Zapadnim odnosno Istočnim saveznicima. Videti: Petranović 1990.

Zbog toga bi aktivnosti usmerene ka praktičnom opredmećenju ideje o neophodnosti uspostavljanja *komunalne*, odnosno *opštinske (samo)organizacije* društvenog života u socijalističkoj Jugoslaviji trebalo razumeti prevashodno u širem kontekstu politike epohalne emancipacije celokupne društveno-političke zajednice, zasnovane na temeljima direktno-demokratskih formi participacije iz perioda vojno-civilne uprave u NOB-u 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 socijalno-političke revolucije bio je kritički odnos ne samo prema buržoaskim koncepcijama organizacije lokalne samouprave, već podjednako prema vulgarnim anarho-utopističkim shvatanjima komune. Sistem komunalne samouprave bio je koncipiran kao decentralizovan oblik političkog i ekonomskog samoorganizovanja, odnosno kao forma direktnog demokratskog učešća radništva i građana na mestu rada i u mestu stanovanja, u direktnoj opoziciji spram modela predstavničke demokratije liberalnog kapitalizma, ali takođe i s onu stranu etatizma, birokratizma, centralizma i mistifikacije aparata političke moći karakteristične za sistem državnog socijalizma u zemljama Istočnog bloka.

Tako su, odmah nakon rata, prvim Opštim zakonom o narodnim odborima iz 1947. godine (Službeni list FNRJ 1947, br. 50.) ustanovljeni *lokalni*, odnosno *mesni narodni odbori* kao osnovna teritorijalno-politička jedinica sistema lokalne samouprave, 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:

«[M]esni 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 orga-

nizovanja 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)

Od tada, svi naredni Ustavi, zakoni i podzakonski akti poznaju termin *opštine* ili *komune* kao temeljne teritorijalno-administrativne jedinice sa 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, pri preduzećima se formiraju *radnički saveti* kao inovirane forme *genuine* radničke demokratije i osnovne organizaciono-upravljačke jedinice samoupravnog društveno-ekonomskog sistema. Naime, 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, (Službeni list FNRJ 1950, br. 43) partijski vrh je tokom 1949. godine formulisao:

→ «... [i]deju 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 zaključak je glasio da se na razgovore o ovom pitanju pozovu i predstavnici sindikalnih rukovodstava, no pre svega da se u proces na licu mesta uvedu istaknutiji radnici preduzeća u direktnom dijalogu s generalnim rukovodiocima preduzeća. Visoki partijski funkcioneri 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 radnička tela. U prvoj stavki 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 sâmog upravljanja preduzećem. Na taj način radnici će sticati ogromna iskustva i pružaju im se sve mogućnosti da se iz redova radnika još više i brže razvija kadar rukovodilaca preduzeća.» (Marković i Ristović 1964, 90–92)

Kardelj tome pridodaje kako bi bilo:

«... [p]ogrešno 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, 99, 244.)

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 sa revolucionarnim narодно-oslobodilačkim odborima kao originalnom revolucionarnom formom demokratske vlasti, povodom čega Kardelj primećuje da: «... [s]istem samoupravljanja i naš delegatski sistem u stvari

predstavljaju kontinuitet, tj. novu fazu razvoja sistema vlasti koji je rođen već u toku narodnooslobodilačkog rata.» (Isto, VIII)<sup>2</sup> Na taj način izgrađivan je inovirani sistem demokratske narodne vlasti prilagođen politici samoupravnog razvoja društveno-ekonomskog sistema socijalističke Jugoslavije u mirnodopskim uslovima. Naime, prema projekcijama glavnih ideologa sistema radničkog samoupravljanja, upravo je karakter jugoslovenske privrede predstavljao materijalnu bazu i preduslov izgradnje federativne društveno-političke zajednice:



«[D]ruštveni 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, 32)

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. Svrha prenošenja ingerencija centralnih instanci vlasti na narodne odbore i radničke savete te osnaživanja njihovih unutrašnjih potencijala za demokratsko i decentralizovano upravljanje društveno-političkim životom i proizvodnim procesima, nije se sastojala samo u formalnoj decentralizaciji sistema samoupravljanja, ponajmanje u razvijanju sitnoburžoaskih i utopističkih ideja o komunalnoj autonomiji, odnosno municipalnom socijalizmu, 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.

Kardelj je opetovano naglašavao da formalna decentralizacija sistema bez jačanja demokratizma u organima upravljanja i bez prožimanja svih segmenata lokalne vlasti samoupravnim odnosi-

2 Za detaljan prikaz istorijskog nastanka demokratskih oblika vojno-civilne vlasti u NOB-u videti: Žutić 1955, 69-105.

ma ne samo da ne može zameniti stvaran proces demokratizacije društvenih odnosa, već se može izvrnuti u svoju suprotnost:

«[C]eo 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, XI–XII.)

I Lenjin je takođe ukazivao 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:

«[D]ovoljno 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:

«[M]i se ne bavimo sitnoburžoaskim anarhističkim utopijama o nekakvim opštinama i srezovima dovoljnim samima sebi [...]. [Z]ato naporedo sa decentralizacijom išao je i mora ići proces demokratizacije [...]. [D]ecentralizacija, u stvari, u starom upravnom sistemu mogla bi se lako pretvoriti u samovolju lokalnih prvaka, direktora, poverenika, sekretara itd.» (Kardelj 1981, 155, XI.)

U svojim teorijskim postavkama o ulozi 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, gde se kroz razvoj demokratske komunalne zajednice ujedinjuju interesi i uticaj radnika, odnosno građana, u mestu stanovanja i na mestu rada: «[N]aš je trudbenik stimuliran

i kao član lokalne društvene zajednice, tj. svoga naselja [...]; [r]adni kolektivi preduzeća moraju imati veći neposredni uticaj na komunalnu politiku pa i veću odgovornost za tu politiku.» (Isto)

Zbog svega toga, sistem opštinskog, tj. komunalnog samorganizovanja u Jugoslaviji neophodno je posmatrati kao jednu od ključnih odrednica socijalističke projekcije radikalnih promena društvenih odnosa u okviru sistema radničkog samoupravljanja. Ovakav model komunalne samouprave takođe je podrazumevao takvu teritorijalno-administrativnu reorganizaciju društveno-ekonomskog sistema kojom bi se u praksi omogućilo ostvarivanje interesa i institucionalizacija uticaja 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», ekonomski i politički racionalnu logiku ujednačenog 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 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 u radničkim savetima pri preduzećima:

→ «... [n]aše 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.» (Isto, 65)

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, jer je implementacija planskih politika ekstenzivne industrijalizacije i ubrzane urbanizacije, na-poredo 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 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 postojećih administrativnih odluka centralnih vlasti i planova prostornog razvoja i teritorijalno-političkog ustroja, jer znatan broj srezova, a kasnije opština, nije bio funkcionalno in-korporiran 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 infrastruktururom i saobraćajnim vezama, bez mogućnosti da samostalno izrastu u jače ekonomske celine. (Rendulić 1974, 102–117)

Ovakva situacija zahtevala je radikalne promene u strukturi unutrašnje organizacije, teritorijalnim okvirima i međuodnosima različitih nivoa upravljanja lokalne vlasti. Konceptijski 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 terito-rijalno objedinjene komune, odnosno komunale 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. Ujedno, time bi u praksi bio realizovan i idejno-teorijski kontinuitet sa originalnim Marksovim uvidima u probleme prostornih implikacija distribucije bazične strukture društvene nejednakosti u kapitalizmu:



«[N]ajveću deobu materijalnog i duhovnog rada predstavlja razdvajanje grada od sela. Suprotnost između grada i sela počinje uporedo sa prelaskom iz varvarstva u civilizaciju, iz plemenske organizacije u državu, iz lokalne ograničenosti u naciju, i provlači se kroz celu istoriju civilizacije sve do dana današnjeg [...]. [U]poredo sa gradom data je i nužnost postojanja administracije, policije, poreza itd., ukratko opštinske organizacije a time i politike uopšte. Ovde se prvi put pojavila podela stanovništva na dve velike klase, koja počiva direktno na podeli rada i oruđima za proizvodnju. Već i sâm grad predstavlja činjenicu koncentracije stanovništva, oruđa za proizvodnju, kapitala, uživanja, potreba, dok se u selu zapaža upravo suprotna činjenica, izolovanost i pojedinačnost. Suprotnost između grada i sela može postojati samo u okviru privatne svojine. Ta suprotnost je najpotpuniji izraz podređenosti individue podeli rada, jednoj određenoj, njoj nametnutoj delatnosti, — podređenosti koja jednog pretvara u ograničenu gradsku životinju, a drugog u ograničenu seosku životinju i svakodnevno iznova rađa suprotnost među njihovim interesima.» (Marx i Engels 1974, 74)

Zbog toga su Opštim zakonom o uređenju opština i srezova iz juna 1955. opštine teritorijalno uvećane, približno veličini tadašnjih srezova koji su istovremeno promenili svoju funkciju i bili pretvoreni u opštinu, tj. u zajednicu opština ili komuna. 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. *komuna* unutar sistema. Inovirane funkcije reorganizovanih srezova podrazumevale su koordinaciju društvenih i ekonomskih delatnosti komuna kroz pregrupisanje, spajanje ili ukidanje ekonomski najnerazvijenijih ili najmanjih opština, odnosno povezivanje manje razvijenih sa razvijenijim komunama te usklađivanje i obavljanje drugih aktivnosti iz oblasti nadležnosti lokalnih samouprava u skladu sa 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 između ostalog 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, već je cilj bio da se teritorijalno-prostornom rekompozicijom administrativnog statusa i veličina opština i srezova sistem lokalne samouprave učini ekonomski funkcionalnijim i racionalnijim za upravljanje i da se, pri tom, obezbedi demokratičnost 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 koje bi, na ovaj način ujedinjene, predstavljale osnov izgradnje celokupne upravne strukture, odnosno demokratskog političkog ustroja samoupravnog socijalističkog društva.

Samo godinu dana nakon formalnog uvođenja institucije radničkih saveta, dakle 1951. godine, 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, XI)

Osim teritorijalne decentralizacije narodnih odbora kao osnovnih organa lokalne samouprave na nivou srezova odnosno opština, koja je formalizovana pomenutim Opštim zakonom o narodnim odborima iz 1946. 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 procedura 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, 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:

→ «[I]nstitucija 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. [...] [S]nažno će ojačati neposredan

uticaj proizvođača, a naročito radničke klase na državnu upravu na svim njenim stepenima i uopšte na ceo javni život [...] [o]bezbediće se i za budućnost da vlast ostane u rukama naših trudbenika na čelu sa radničkom klasom.[...] [I]nstituciju veća proizvođača, ukoliko ona u principu bude prihvaćena za narodne odbore, moramo uneti i u sistem savezne i republičke vrhovne narodne vlasti.» (Isto)

Takođe, u pojedinim oblastima funkcionisanja lokalne samouprave, poput zdravstva, obrazovanja, komunalno-infrastrukturnih pitanja, lokalne proizvodnje, privrede i dr, pri narodnim odborima su ustanovljeni *saveti*, sastavljeni od stručnih građana-odbornika kako bi se svakodnevno funkcionisanje narodnih odbora kvalitativno unapredilo savetodavnim i stručnim uticajem pojedinaca:

«[A]dministrativni 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 narodnog odbora.» (Isto); «[D]anas 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 [...]. [J]a 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 doprinosti rešavanju takvih pitanja kao što su komunalna [...], zatim otklanjanju partikularističkih tendencija pojedinih preduzeća itd.» (Isto); «[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.)

«[R]adnički 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)

Na ovaj način želelo se odstraniti postojeće i preduprediti buduće negativne tendencije birokratsko-etatiističke centralizacije i hijerarhizacije u funkcionisanju osnovnih jedinica lokalne samouprave te istovremeno demokratsku formu samoupravnih društvenih odnosa ispuniti realnim demokratskim sadržajem kroz omogućavanje direktnog autonomnog praktikovanja samoupravnih društvenih odnosa, bez mešanja centralnih državnih organa. Već u prvim godinama uspostavljanja samoupravljanja, Kardelj je ukazivao na realno postojeće tendencije izvitoperivanja formalno postojećih institucija samoupravljanja na svim nivoima funkcionisanja:

- «[N]a 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 [...]» (Isto, 44);
- «[N]aročito 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, 82)

Praktično, to je značilo da građani u lokalnim jedinicama samouprave mogu slobodno i autonomno, tj. bez posredovanja međuinstitucijske vlasti, direktno među sobom birati 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:

- «[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, 167.)

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 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:

«[R]adnički savet 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. [...] [R]adnički saveti i komune su osnovni društveni faktori preko kojih društvena svojina nad sredstvima za proizvodnju dobija svoju doslednu socijalističku sadržinu.» (Isto, 220, 261.)

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, pri čemu je komuna, odnosno opština kao osnovna samoupravna društvena jedinica, predstavljala konstitutivan element komunalnog sistema socijalističke Jugoslavije kao baze multidimenzionalnih procesa 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 nametnut «odozgo», bilo je neophodno da

prakse samoupravljanja organski prožmu sve vidove svakodnevnih društvenih interakcija građana, što će reći 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.

Ideolozi samoupravljanja bili su svesni tog imperativa te su nastojali da potaknu daljnji razvoj društvenih odnosa u tom pravcu. 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 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, pri tom, 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 preduprediti tendencije razvoja komunalnog etatizma, odnosno municipalnog socijalizma 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 društvenih, ekonomskih i političkih



interesa građana. Naglašavajući razliku između fenomena odnosno tzv. opštinskog socijalizma u gradovima kapitalističkih društava i sistema objedinjenih gradsko-seoskih komununa 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. Iako 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 uslovljenost i dinamika međuodnosa svih aktera na različitim nivoima funkcionisanja komunalnog sistema.

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 dosledno u praksi sprovoditi 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.

Naime, nakon prvog Zakona o raspolaganju stanovima i poslovnim prostorijama iz 1945. godine, 1950. je donet 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 novoj Uredbi, stambene zajednice su bile definisane kao pravna lica koja su na osnovu svog *prava na stan* mogla samostalno upravljati zemljištem na kome su se

nalazile stambene zgrade, 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 predstavnici ili delagati 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 prenosi 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 još dužni da sprovode nadzor nad radom kućnih saveta, odnosno zborova stanara, da predlažu godišnje budžetske proračune i podnose završni račun na kraju godine. (Vujadinović 2010, 6)

Kardelj takođe 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:

→ «[N]i samo ime «stambena zajednica» nije možda najsrećnije. Ono, naime, ne odgovara suštini i društvenoj funkciji ove institucije [...]. [S]tambene 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 [...] a na bazi saradnje sâmihi građana [...] [T]o će, u stvari, biti oblik u kojem će se javiti inicijativa svakog građanina [...]. [M]islili smo da smo u stambenim zajednicama, pored radničkih saveta i komuna, dobili jednu od najznačajnijih formi društvenog upravljanja.» (Kardelj 1981, 279, XX.)

«[M]islim 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.» (Isto)

Naporedo sa nastojanjem da se u praksi aktiviraju samoupravni potencijali 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 stvaranja u samodovoljne autarhične entitete, suprotstavljene interesima šire društvene zajednice. Zbog toga je na inicijativu predstavnika gradova Ljubljane, Zagreba, Rijeke, Sarajeva, Beograda i Skoplja, 1953. godine stvoren širok institucionalni okvir za efikasnije organizovanje celokupnog sistema lokalne samouprave kroz formiranje institucije Stalne konferencije gradova i opština (SKGO). Zadatak SKGO-a 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 decentralizacije sistema društveno-ekonomskog samoupravljanja u ime deetatizacije i debirokratizacije upravljačkih struktura i društvenih odnosa nije dala zadovoljavajuće rezultate. Pokušaji koordinacije sistema komunalnih zajednica kroz uspostavljanje institucija SKGO-a nisu u potpunosti otklonili tendencije ka stvaranju tzv. etatističkog decentralizma, koji se ispoljavao u sve većoj centra-

## **2. PROBLEMI PROSTORNO-FIZIČKOG RAZVOJA I ORGANIZACIJE KOMUNALNE SAMOUPRAVE U PRAKSI U SOCIJALISTIČKOJ JUGOSLAVIJI**

Kao što je već rečeno, celokupna reforma sistema teritorijalno-političke samouprave nominalno je podrazumevala prenos upravljačkih ingerencija sa 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 mišljena 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 kom država upravlja celokupnom organizacijom ekonomije, uveden je sistem planiranja društveno-političkog i privrednog razvoja zemlje koji je podrazumevao restrukturaciju društvenih odnosa u proizvodnji radi uspostavljanja novog privrednog modela u kojem radnici samostalno upravljaju preduzećima, dok bi tržište bilo 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 podruštvljavanja sredstava za proizvodnju u državnom vlasništvu i kreiranja sistema društvene svojine. Međutim, razvojni nivo proizvodnih snaga u posleratnoj Jugoslaviji negativno je korespondirao sa postojećim ekonomskim potrebama i projekcijama društveno-političkog i privrednog razvoja, usled čega različiti društveno-ekonomski podsistemi nisu uvek dosledno funkcionisali u skladu sa generalnim planovima ekonomskog razvoja, što se posebno odražavalo u sferi prostorno-fizičke reorganizacije društvenog sistema i u načinu upravljanja prostornim resursima.

Naime, posleratne politike prostornog planiranja i 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 sa 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 pogledu je bila definisana programskim načelima *Atinske povelje*.<sup>3</sup> Radi se o programskom dokumentu 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 društveno-političke 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

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

skupština, naročito njihovog delegatskog konstituisanja te uloge većâ i funkcija izvršnih i upravnih organa u sistemu lokalne samouprave i drugo.

Već ovaj kraći niz osnovnih grupa problema pri izgradnji različitih oblika i nivoa sistema direktnog demokratskog upravljanja građana, kao 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 dobrim delom nastalih i neposredno u toku realizacije reformskih politika.

Kada u ovom smislu govorimo o specifičnostima procesa prostorno-fizičkog razvoja u sklopu sistema društvenog samoupravljanja, važno je imati u vidu da je kvalitet politika prostornog i urbanog razvoja bio uslovljen izuzetno dinamičnom restrukturacijom socijalističke prostorne ekonomije, čiji rezultati nisu uvek i svuda odgovarali postavljenim planovima društveno-ekonomskog, pa otud i prostorno-fizičkog razvoja samoupravnog jugoslovenskog društva. Jugoslovenski urbanisti su — prilikom pokušaja efikasnog uklapanja politika prostornog i urbanog planiranja unutar šireg sistema planiranja samoupravnog društveno-ekonomskog razvoja — konstantno bili suočavani sa brojnim ograničenjima, jer su dinamika, obim i kvalitet urbanizacijskih procesa bili presudno determinisani političkim i ekonomskim imperativom ubrzane industrijalizacije zemlje. (Richter 1965, 574–579)

Zbog zatečene razvojne podloge neposredno nakon rata te intenziteta i dinamike procesa industrijalizacije i urbanizacije — politike planiranja prostorno-fizičkog, odnosno urbanog razvoja društva su bile suočene sa problemom velikih disproporcija u stepenu regionalne ekonomske razvijenosti. Ta disproporcija se prevashodno manifestovala 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».

Naime, razvojna podloga posleratnog procesa urbanizacije u socijalističkoj Jugoslaviji počivala je na nasleđenom stupnju tzv. ruralne faze urbanizacije s kraja međuratnog perioda. Neposredno pre Prvog svetskog rata, 1910. godine su svega tri grada — koji će docnije ući u sastav teritorije Federativne Narodne Republike Jugoslavije (FNRJ) — brojala približno 100.000 žitelja: Zagreb

80.000, Subotica 94.000 i Beograd bez Zemuna 90.000 stanovnika. (Milićević 1990, 27) Pored ovih triju glavnih industrijskih i administrativno-političkih centara, šest preostalih regionalnih gradskih centara (Pula, Sarajevo, Bitolj, Ljubljana, Rijeka i Skoplje) u to vreme brojalo je oko 50.000 stanovnika. Ostatak vrlo nehomogene urbane mreže sačinjavala su gradska naselja centralnoevropskog tipa i trgovačke varošice orijentalnog tipa sa nerazvijenom privredom i manjim brojem stanovnika. Ovakvo stanje ostalo je gotovo nepromenjeno sve do Drugog svetskog rata. Po završetku rata, nejakim razvojnim potencijali pretežno ruralne zemlje sa nerazvijenim industrijskim kapacitetima bili su dodatno ograničeni, a u pojedinim delovima zemlje čak u potpunosti zaustavljeni razornim 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, u prvim posleratnim godinama, opšti ekonomsko-politički preduslovi za relativno ujednačen i kontinuiran prostorno-fizički razvoj zemlje bili izuzetno nepovoljni.

Ekonomske nejednakosti i nerazvijena saobraćajno-komunalna mreža uslovlili su nedovoljan stepen funkcionalne integriteta privrednih kapaciteta na nivou federacije, ali i unutar republika. Ovakava disproporcija u razvoju održavala se 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 ipak ostati samo delimično rešen sistemski problem u SFRJ. Takođe, efikasno sprovođenje optimalnih mera planiranja u domenu prostornog razvoja, zemljišne i komunalne politike, stambene gradnje i 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 sa 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. U periodu 1945–1985. godine, udeo gradskog stanovništva uvećan je sa oko 20% na blizu 50% ukupnog broja stanovnika, odnosno sa 3 miliona na preko 10 miliona stanovnika u apsolutnom iznosu. (Statistički godišnjak Jugoslavije 1985) Vrlo brzo, Beograd će postati milionski grad, tako da će svi spomenuti procesi najviše doći do izražaja upravo u Beogradu, odnosno Novom 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 munjevito narastanje grada nije bilo praćeno adekvatnim razvojem ostalih gradova u SR Srbiji, ali i u drugim republikama SFRJ, usled čega je oformljena veoma neuravnotežena hijerarhijska mreža gradova na republičkom i federalnom nivou. Tako je u Beogradu, kao daleko najvećem gradu federacije, živelo samo 5%, a u drugim centrima republika i pokrajina manje od 15% ukupnog broja stanovnika, dok su ostali gradovi sa 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. Sa 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 doprineo uravnoteženijem ekonomskom razvoju cele zemlje. (Milićević 1990, 37) Poređenja radi, u SR Hrvatskoj odnos broja stanovnika Zagreba kao glavnog grada prema ostalim gradovima sa preko 50.000 stanovnika je postepeno smanjivan, tako da je proporcionalna neujednačenost umanjena sa nekadašnjih 10:6 u 1961. godini na 14:13 krajem osamdesetih. U međuvremenu, Za-



greb 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. (Isto, 40) 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. Otud 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. Umesto toga, u uslovima usitnjenog poseda i ekstenzivne poljoprivredne proizvodnje, selo je usled neznatnog ekonomskog poticaja obližnjih gradova 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 sprovođenja 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, u prvom redu problema obnavljanja nepovoljne obrazovno-profesionalne strukture gradskih privreda, a zatim i pratećeg problema 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, 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 je od druge polovine šezdesetih značajno 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 sa preko 50.000 stanovnika bio ostvaren kroz direktnu kompeticiju na tržištu gradova kao privredno-ekonomskih aktera, umesto administrativno-političkim odlukama.

Naime, nakon uvođenja mera privredne reforme i donošenja novog Ustava SFRJ 1963. godine, amandmanima na Ustav 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, novi 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 te omogućilo dodatnu centralizaciju upravljanja društveno-ekonomskim životom na nivou republika i pokrajina. (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. su takođe ukinute institucije mesnih narodnih odbora i stambene zajednice, a umesto njih je pravno formalizovano postojanje *mesnih zajednica* kao samoupravnih zajednica žitelja gradskih i seoskih naselja. Pravni status mesnih zajednica u sistemu opštinske samouprave podrazumevao je njihovu relativnu samostalnost kao pravni subjekti, budući da su statuti opština imali primat nad statutima mesnih zajednica po pitanju načina finansiranja i praktičnog funkcionisanja mesnih zajednica u organizovanju i upravljanju socijalnim, komunalnim i drugim potrebama lokalnih zajednica. Ustavom iz 1963. i potonjim Zakonom o prestanku važenja Opšteg zakona o stambenim zajednicama iz 1964. godine 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.

Tako je, na 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 tvoreninama, 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 podsistemima, uprkos naporima da se u praksi uspostavi što koherentniji i efikasniji sistem participativnog upravljanja, počev od osnovnih jedinica lokalne samouprave do nivoa federacije.

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»:



«[D]anas 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 [...]. [T]akav organ bi bio od veoma velike važnosti i uloge kako u političkom tako i u privrednom pogledu. [O]n bi bio još jedno čvrsto uporište socijalizma [...] i mogao [bi] bitno doprinosti rešavanju takvih pitanja kao što su komunalna [...] i otklanjanju partikularističkih tendencija pojedinih preduzeća itd.» (Kardelj 1981, 150.)

I uopšte, u toku celokupnog postojanja socijalističke federacije, diskrepancija između načelnih projekcija demokratskog samorganizovanja 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, očitovala 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 načela 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 samih početaka planske realizacije samoupravnog razvoja društva bila namenjena centralna pozicija u kreiranju politika prostorno-fizičkog razvoja. Iako je gorepomenuta zakonska regulativa s 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, međutim, 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 pod nazivom «Gradovi i naselja u Jugoslaviji — izgradnja i funkcionisanje naselja» 1977. u Zagrebu, na kojoj su predstavnici planerske struke konstatovali postojeće stanje i predložili mere za reorganizaciju šireg institucionalnog okvira planiranja, čime bi se bi reafirmisala pozicija struke i unapredila njena šira društvena uloga u rešavanju problema prostorno-fizičkog razvoja zemlje:

«[P]rostorno 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 postorno-fizičkog segmenta opštedruštvenog 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, zbog čega je — nasuprot mitu o autonomiji struke — moguće govoriti tek o relativnoj nezavisnosti planerskih institucija u praksi.

Navešćemo samo jedan karakterističan primer neracionalnog upravljanja komunalnim gradskim zemljištem, koji ilustruje situaciju u kojoj su neadekvatne investicijske politike, u sadejstvu sa nerentabilnim upravljanjem gradskim zemljištem od strane opština te uz neodgovarajuću zakonsku regulativu, skupa umanjivali efikasnost racionalnih mera planiranja i podsticale negativne fenomene urbanog razvoja. Naime, nakon donošenja Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta 1958. godine, (Službeni list FNRJ, br. 52/58.) formalizovan je 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 kom 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, dok je zemljište po obodima gradova, odnosno opština, ostalo pretežno u privatnom vlasništvu i imalo je pre svega poljoprivrednu namenu. Ova dva tipa zemljišta bila su nejednako rangirana i valorizovana u sistemu upravljanja prostornim i komunalnim resursima:

→ «[P]olitika 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, 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 raspore-

đen na sve korisnike. Međutim, zbog politike stimulisanja života u gradu kroz niske cene komunalnih usluga, visina ovog doprinosa bila je simboličnog karaktera. Otuda je ovaj doprinos ubrzo postao zanemarljiv izvor prihoda gradskih službi, zbog čega:

«... [n]estašica 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.» (Isto, 173)

Tako se finasiranje razvoja komunalnih mreža ostvarivalo preko neadekvatnih investicija u stanogradnju, umesto kroz prihode ostvarene naplatom komunalnih usluga. Ovakvom neracionalnom zemljišnom politkom gradova najviše su bili pogođeni delovi stanovništva bez rešenog stambenog pitanja, što je u situaciji dvojne svojine nad gradskim, odnosno prigradskim zemljištem, u sadejstvu sa hroničnom stambenom oskudicom, dovelo do velikih problema suburbanog razvoja. Neki od problema su bili: enormna izgradnja polulegalnih i nelegalnih naselja po obodu teritorije gradova, odnosno izvan građevinskih reiona i, ne manje važno, konverzija poljoprivrednog u građevinsko zemljište, što je prouzrokovalo spekulativnu trgovinu gradskim zemljištem. Time su vrlo rano stvoreni zamenci 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 politike ekonomisanja gradskim zemljištem, nadležne institucije nisu funkcionisale kao inicijatori razvoja, već su planovi uređenja zemljišta i programi strateškog razvoja gradova rađeni rutinski, štaviše:

«...[p]odlogu 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, neznači da je «spontani» razvoj grada doneo bolja rešenja od onih iz GUP-a.» (Isto, 176)

Pokušamo li da sumiramo spomenuti kompleks problema, možemo reći da su sistemski problemi integralnog modela urbanog planiranja u Jugoslaviji delimično 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-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 neophodnog preduslova intradisciplinarnog razvoja urbanog planiranja. (Richter 1965, 574–579)

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 potreba lokalnih zajednica kao krajnjih korisnika urbanističkih zahvata. Međutim, uključivanje analiza 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. Štaviše, 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 (u smislu prezentacije projekata građanima u različitim fazama izrade projekta) faktički nije bilo.<sup>4</sup>

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 u praksi pozitivno korespondirao sa generalnim projekcijama integralnog društveno-ekonomskog razvoja u cilju izgradnje efikasnijeg, prosperitetnijeg i egalitarnijeg samoupravnog društva.

Možemo reći da 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. Pomenute posledice ovakvog ustroja i funkcionisanja institucionalnih okvira po opštedruštveni razvoj trajno su obeležje nedostatnih procesa strukturacije društveno-ekonomskog sistema jugoslovenskog samoupravljanja u dimenziji teritorijalno-političkog i prostorno-fizičkog razvoja, koje će se usled ratova za nasleđe SFRJ dramatično intenzivirati u novonastalim postjugoslovenskim društvima.

4 Za detaljniju razradu ove problematike, videti veoma instruktivan materijal i istorijsko svedočanstvo u formi razgovora Snježane Knežević sa arhitektom i urbanistom Zoranom Hebarom povodom dokumenta o «Izmjenama i dopunama generalnog urbanističkog plana grada Zagreba», u emisiji Stvarnost prostora, Treći program Radio Zagreba, HRT, 1978. <https://radio.hrt.hr/emisija/stvarnost-prostora/725/> (pristupljeno 28.05.2013).

Uporednom analizom načina funkcionisanja samoupravnog sistema lokalne vlasti u socijalističkoj Jugoslaviji, s jedne strane, i novoformiranog modela teritorijalno-administrativne uprave u postjugoslovenskim zemljama, s druge strane, nastoji se analizirati endogene promene u organizaciono-upravljačkoj strukturi sistema lokalne samouprave u formalo-pravnoj, ekonomskoj i političkoj dimenziji funkcionisanja sistema.

Model organizacije društveno-ekonomskog sistema samoupravnog socijalizma i odgovarajući koncepti i prakse prostornog planiranja doživeli su radikalnu transformaciju krajem XX veka, tačnije sistemski slom usled tektonskih promena u načinu globalne organizacije strukture proizvodnih odnosa i obrazaca reprodukcije kapitalističke privrede. 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-monopolističkog 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 međudnosa zemalja kapitalističkog centra, poluperiferije i periferije, negativne posledice krize međunarodnog poretka 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, 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 socijaliz-

ma. 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.

Iako su ratovi za nasleđe SFRJ stvorili vrlo specifičnu situaciju u jugoslovenskim zemljama-naslednicama u odnosu na zemlje bivšeg socijalističkog bloka, globalni procesi transformacije dominantnog načina proizvodnje i reprodukcije savremenog kapitalizma na prelomu vekova bili su ono što je ključno oblikovalo kumulativne promene opštih obrazaca društveno-ekonomske organizacije, uključujući i domen prostornog i urbanog planiranja. Tako je naporedo sa lokalnim procesima dezintegracije SFRJ došlo do transformacije društveno-ekonomske uloge i sistemske pozicije nekadašnjeg modela integralnog planiranja prostornog razvoja. Ovo se dogodilo usled transformacije opšteg društveno-političkog i ekonomskog ambijenta u kom je taj model predstavljao jedan od ključnih instrumenata planiranja prostorno-fizičkog, odnosno urbanističkog razvoja zapadno-evropskih društava u periodu tzv. države blagostanja, ali takođe i samoupravnog društva u socijalističkoj Jugoslaviji.

Povodom strukturnih promena specifičnih modaliteta organizacije proizvodnje prostornih dimenzija društveno-proizvodnih odnosa, zagrebačka arhitektica i teoretičarka Dafne Berc detektuje sledeće specifičnosti aktuelnih sistemskih promena na primeru modela tzv. novog evropskog prostornog planiranja:

«[N]ovo evropsko prostorno planiranje 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 aroprijaciju i alokaciju prostora. Pritom je krucijalan spoj modaliteta tehnokratskog karaktera (racionalnog inžinjerskog 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 upravljaštvu (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)

Štaviše, uspostavljanje novog društveno-političkog sistema u novostvorenim državama podrazumevalo je radikalani otklon od sveukupnog nasleđa društvenog samoupravljanja, pre svega u idejno-političkom, a potom i u organizaciono-institucionalnom pogledu u gotovo svim društvenim sferama, uključujući i društvene podsisteme teritorijalno-političke uprave i prostorno-fizičkog, tj. urbanističkog razvoja. Ključne institucije sada već nekadašnjeg sistema integralnog planiranja praktično postaju servis aktuelnih vlasti za arhiviranje i dokumentaciju, bez ikakve

operativne samostalnosti struke, dok izvršna tela političkog sistema prestaju donositi odluke o operativnom iskorišćenju prostora na osnovu analitičkih napatuka planera. Neutralizacija pređašnjeg značaja urbanizma kroz direktnu politizaciju stručnih organizacija rezultirala je ne samo gubitkom ostatataka ionako slabašne autonomije stručnih tela, već i gubitkom razvojne perspektive celokupnog društva — celokupan društveno-ekonomski sistem i privreda prestaju biti u funkcionalnom saodnosu sa institucijama planiranja razvojnih politika. Ključni i, iz današnje istorijske perspektive, nepovratan devastirajući zaokret većine država-naslednica SFRJ u načinu tretmana i valorizacije prostora kao ekonomskog i, pre svega, strateškog razvojnog resursa jednog društva, u isto vreme predstavlja i uzrok i posledicu potpunog ukidanja koncepata i praksi funkcionalnog i efikasnog uklapanja prostorne komponente društvenog razvoja u celokupan sistem planiranja društveno-ekonomskog razvoja.

Nažalost, plemeniti i nadasve racionalan imperativ planera i arhitekata o neophodnosti uključivanja preferencija žitelja i korisnika prostornih resursa, i njihovog aktivnog uključivanja kao neizostavne instance u funkcionalnom sistemu odlučivanja o racionalnoj alokaciji prostornih i komunalnih resursa jedne društveno-političke zajednice (počev od institucija zborova stana ili samouprava na nivou susedstva, tj. gradske četvrti, pa do nivoa republičkih institucija), ostao je samo svedočanstvo jedne istorijske epohe za nama, koja je u oštrom kontrastu spram aktualiteta kompletne antidruštvene politike postjugoslovenskih društava. Jedini, nadajmo se, otrežnjavajući nusproizvod apsolutne suspenzije svih prethodno izgrađenih društvenih institucija i instrumenata realizacije istinski demokratske ideje i prakse samostalnog odlučivanja građana (kao korisnika i tzv. nesvojinskih vlasnika nekadašnje društvene svojine) o modalitetima učestvovanja u upravljanju politikama korišćenja različitih oblika društvene svojine i javnih dobara, jeste definitivna disolucija više-decenijskog mita o «autonomiji struke» arhitekata i planera. Sada, kada je i nekadašnja društvena grupacija eksperata i delomično pripadnika tehnokratskih struktura sa elementima klase-za-sebe svedena na nivo razvlašćenog agregata «običnih građana», tj. politički desubjektivizovanog mnoštva otuđenih individuum, jedina konzervirana konstanta jeste upravo neefikasnost nadležnih institucija sistema. Ove institucije se u međuvremenu, pak, nisu transformisale u skladu sa tektonskim poremećajima društvenih

odnosa proizvodnje, kako bi ponudile viziju nove istorijske faze organizacije prostorno-fizičkih aspekata društveno-ekonomskog razvoja tzv. tranzicijskih postjugoslovenskih društava. Zakonska regulativa u oblasti prostornog i urbanističkog razvoja tokom devedesetih godina prošlog veka — pre svega tokom procesa (prvobitne) akumulacije kapitala u istorijskim uslovim ratnih razaranja i zloupotrebe državnog prerogativa uvođenja (permanentnog) vanrednog stanja — nije sledila dramatične društveno-ekonomske promene; naprotiv, kreirana regulativa je stvorila savršene uslove za apsolutni izostanak transparentne svojinske transformacije u okviru procesa privatizacije i restitucije, U takvoj konstelaciji dominiraju spekulativni privatni kapital sumnjivog porekla, kao i neformalne strukture moći koje proizvode i koriste stanje sistemske korupcije celokupnog društva za promicanje vlastitih privatih interesa.

Svojevrsan arhitektonski, odnosno prostorni urbičid i unažđenje kvaliteta prostornog razvoja nisu, međutim, bili isključiva karakteristika perifernih područja gradova u kojima su velikom brzinom nastajala čitava neformalna, tzv. «divlja» naselja veličine manjih i srednjih gradova, već je urbana morfologija centralnih zona mnogih postjugoslovenskih gradova bila takođe groteskno izmenjena masovnim fenomenom polulegalne «nadogradnje» stambenih objekata. (Sekulić, 2012) Ukoliko, imajući u vidu ove negativne fenomene, pretpostavimo da arhitektura u užem smislu počinje funkcionisati kao facilitator društvenog života tek ukoliko je adekvatno pozicionirana kroz odgovarajuće i suvisle 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, i dalje ostaju pitanja: da li je 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 mit o autonomiji struke neophodan ili, pak, kotraproduktivan te 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 kontrolnih mehanizama socio-ekonomskog razvoja, štaviše derogiranje politike i sâme kategorije društvenog razvoja

uopšte, u korist političke mantre o rastu investicija, proizvodnje, BDP-a i neophodnosti privatizacije društvenih fondova i javnih resursa? Šta je u ovom pogledu značila društvena participacija u nekadašnjem samoupravnom društvu, a šta problematika građanske participacije podrazumeva danas kada govorimo o aktuelnoj transformaciji statusa javnih dobara i javnog prostora, kao i o izostanku adekvatnih politika zaštite javnog, odnosno društvenog interesa?

Ipak, iako je princip društveno-političke i ekonomske samouprave predstavljao idejno-teorijski i praktični fundament istorijskog razvoja jugoslovenskog sistema samoupravljanja, aktivno i direktno učešće građana u koncipiranju i sprovođenju politika prostorno-fizičkog razvoja u oblastima od opšteg društvenog značaja — u koje spada i pitanje statusa javnog prostora kao prostora društvenosti — je izostalo. Današnja situacija u postjugoslovenskim društvima po ovom pitanju je daleko nepovoljnija, s obzirom na neke od bazičnih pretpostavki politike građanske participativnosti. Ovo je pregnantno iskazano u istraživačkoj studiji zagrebačkih arhitekata Dafne Berc i Lusijana Basaurija (Luciano Basauri) o problematici društvenog, odnosno političkog angažmana građana:

«[G]rađanska 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 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, 63–65)

Ma koliko bio sistematičan u deskriptivnom pogledu i iscrpan u podacima, nijedan prikaz procesa posleratnog postanka i razvoja teritorijalno-političke i prostorno-fizičke matrice samoupravnih društvenih odnosa u socijalističkoj Jugoslaviji ne može biti analitički adekvatan/potpun ukoliko ne zahvati bit sa stanovišta analize načina funkcionisanja ovih društvenih podsistema u celokupnoj strukturi proizvodnih odnosa unutar sistema jugoslovenskog samoupravljanja. Ukoliko se ne posmatra strogo iz užestručne historiografske, arhitektonsko-planerske ili pravne perspektive, kao striktno materijalne, tehničko-tehnološke, odnosno formalno-pravne infrastrukture jednog istorijski specifikovnog društvenog sistema — što predstavlja najčešći slučaj u recentnim istoricističkim interpretacijama istorijskog nasleđa Jugoslavije — strukturalna sistemska analiza bitno *istorijskih* funkcija ovih društvenih podsistema nalaže nam pretresanje problema svojinskih odnosa, tj. klasnih odnosa društvene proizvodnje u jugoslovenskom socijalizmu. Izgrađena infrastruktura podrazumevala je vezivno tkivo samoupravnog društva: ni elementi prostorno-fizičke matrice, a time ni urbanistički tlocrt, niti arhitektonske tipologije, ne mogu se adekvatno analizirati bez bližeg određenja ekonomskih i političkih funkcija u strukturi proizvodnih odnosa samoupravnog društva iz perspektive preseka datog istorijskog momenta. Sa druge strane, ni samoupravni sistem ne može biti analiziran *ex nihilo*, mimo analiza procesa transformacije odnosa rada i kapitala.

Da bismo analizu različitih dimenzija problematike građanske participativnosti u postjugoslovenskim društvima postavili u odgovarajuću sistemska perspektivu i time izbegli uobičajene eksplanatorne nedostatke istraživačkih pristupa *pars totalis*, neophodno je predočiti sistemske i istorijske uzroke „promene paradigme“ unutar konceptualnih modela te politika i praksi prostornog planiranja i odgovarajućih modela teritorijalno-administrativne, odnosno teritorijalno-političke samouprave krajem XX i početkom XXI veka. Drugim rečima, kompleksna problematika (ne)mogućnosti samostalnog, nezavisnog učešća građana u upravljanju društveno-političkim i ekonomskim procesima u tzv. «postsocijalističkom stanju» ne može se sistemski sagledati izvan istorijske analize procesa restrukturacije socijalističkih proizvodnih



odnosa i konkretnih politika kojima je usmeravan proces preinacjenja postojećeg sistema svojinskih odnosa, te time u društvima zemalja-naslednica SFRJ prouzrokovana izuzetno turbulentna sistemska restrukturacija prostorne ekonomije uopšte.

Sistemska istraživačka perspektiva predstavlja neophodan analitički okvir radi adekvatnog objašnjenja toga kako je istorijski specifičan sistem samoupravnih proizvodnih odnosa, odnosno karakterističan oblik društvene svojine, istorijski dospao u krizu. Otud je neophodno pratiti tok krize sistema jugoslovenskog samoupravljanja paralelno na međunarodnom i unutrašnjem planu. Zbog toga analiziramo najpre endogene faktore koji su privredni sistem Jugoslavije postepeno uvodili u stanje hronične krize — zbog nemogućnosti obezbeđivanja dovoljnog obima investicija za ostvarivanje neophodnog nivoa proširene reprodukcije kako bi se prethodno ostvareni stepen realne industrijske proizvodnje održao na adekvatnom nivou — počev od sredinom šezdesetih, naročito tokom sedme decenije koja predstavlja neposredan uvod u kolaps sistema početkom osamdesetih godina, pa sve do konačne dezintegracije samoupravnog socijalizma u građanskim ratovima za istorijsko nasleđe SFRJ.

Tokom sedamdesetih godina prošlog veka, krizni tok globalne kapitalističke ekonomije je, zbog reperkusija ciklične krize kapitalističkog načina proizvodnje u razvijenim kapitalističkim zemljama, imao uticaj na ekonomsku i političku situaciju u Jugoslaviji. Situacija globalne krize kapitalističkog sistema se u Jugoslaviji odražavala na specifičan način i na nivou komunalne samouprave, posebno zbog neadekvatne fiskalne politike koja je destimulisala razvoj lokalne samouprave, naročito nakon reforme sistema u drugoj polovini sedamdesetih godina i inaugurisanja tzv. sistema ugovornog samoupravljanja. U periodu tektonske restrukturacije postojećih obrazaca kapitalističke proizvodnje i načina reprodukcije tzv. kasnog državno-monopoliškog kapitalizma, dejstvo spoljnih uticaja je permanentno kreiralo negativne preduslove za nastavak relativno stabilnog toka proširene reprodukcije i dalji razvoj komunalne mreže u sistemu lokalne samouprave, kao i efikasnije uklaapanje prostornog sistema u ukupni sistem društveno-ekonomskog planiranja u SFRJ, i obratno. Ovi spoljni uticaji su onemogućavali adekvatno valorizovanje prostornih resursa kao okvira za kratkoročne i srednjoročne planove društveno-ekonomskog razvoja koji će strateški iskazivati društvene interese i kolektivne preference asocijacija građana, od nivoa zbora stanara, preko gradskog kvarta,

a kasnije i mesne zajednice, do nivoa opštinske samouprave. Kao posledica toga, došlo je do situacije u kojoj su opštine, gradovi i drugi tipovi naselja u tzv. hijerarhijskoj mreži naselja na lokalnom, regionalnom i republičkom nivou dospeli u neravnopravan konkurentski položaj, te se međusobno takmiče za privlačenje što većeg obima investicija, pre svega u privredne aktivnosti, zanemarujući pri tom niz drugih aspekata koji su tvorili idejni supstrat i konkretnu ekonomsko-političku praksu samoupravnog odlučivanja društvenih subjekata o daljem uređenju odnosa unutar federalne zajednice samoupravnih komuna u Jugoslaviji. Ovakva situacija dovela je do zanemarivanja niza drugih komunalnih i organizacionih funkcija lokalne samouprave, što se između ostalog odrazilo i na način funkcionisanja sistema memorijala NOB-a.

Istorijska činjenica da socijalistička Jugoslavija tokom svog istorijskog postojanja nije funkcionisala kao autarkična država sa sistemom komandno-planske privrede, već je na specifičan način politički i ekonomski bila uključena u globalne ekonomske tokove, nametnula nam je kao teorijski okvir za sistemsku analizu ovih istorijskih procesa i fenomena klasičnu Marksovu koncepciju o zakonomernostima krize kapitalističke robno-novčane privrede. Ova koncepcija pokazuje kako prekomerna akumulacija kapitala i posledični pad profitnih stopa uzrokuju *ekonomsku krizu* na globalnom nivou (krizu realizacije profita, monetarnu krizu, energetska krizu i krizu organizacionih formi proizvodnje u vidu prelaska sa modela *tejlorizma* i *fordizma*, odnosno ekonomije masovne proizvodnje i potrošnje, na neoliberalni makroekonomski model početkom sedamdesetih godina). Ovi procesi ujedno uzrokuju *političku krizu* u vidu posledične nemogućnosti plasiranja akumuliranih viškova kapitala, što se, između ostalog, nužno odražava na rekompoziciju klasne strukture društva, a time i na politiku upravljanja ekonomijom prostornih resursa uopšte i na reorganizaciju prostornih odnosa.

Nedovoljna aktivnost mesnih zajednica i drugih oblika lokalne samouprave u postjugoslovenskim društvima predstavlja direktnu posledicu politički centralizovane hijerarhijske strukture sistema teritorijalno-političke uprave. Latentni i manifestni oblici distribucije političke moći na nivou osnovnih jedinica sistema lokalne samouprave (od zborova stanara odnosno kućnih saveta, preko gradskih četvrti, mesnih zajednica, pa naviše do opštine, regiona i republičkog nivoa) u direktnoj su političkoj zavisnosti jedinica lokalne samouprave od postojećih partokratskih struktura. Dakle,

upravna struktura opština i mesnih zajednica direktno reflektuje kadrovsku i upravljačku strukturu političkih partija, stoga je ona zavisna od promenljivog odnosa političkih snaga na republičkom, odnosno opštinskom nivou.

Otuda se problematika neposrednog učešća građana u organizaciji autonomnog upravljanja društveno-političkim životom i ekonomskim procesima danas ne može posmatrati izvan promišljanja mogućnosti rekuperacije političkog delovanja u uslovima liberalno-demokratskog modela uređenja društveno-političkog života i dominacije principa slobodnog tržišta. Ključni princip razbijanja društvenosti i političke desubjektivacije građana u postjugoslovenskim društvima određen je transformacijom svojinskih odnosa, koja je etapno sprovedena kroz različite modele privatizacije državne, odnosno društvene svojine kao dominantnog oblika organizacije svojinskih odnosa u samoupravnom socijalizmu, i, posledično, uvođenjem instituta privatne svojine kao stožernog principa (re)organizacije celokupnog društveno-ekonomskog života u sistemu kapitalističkih društvenih odnosa. Na taj način, u procesu pretvaranja društvene svojine u državnu, a potom u privatnu svojinu, onemogućena je javna kontrola raspolaganja nekadašnjom društvenom imovinom i učvršćena je moć klijentelističkih struktura u sistemu partokratskih oligarhija koje su se samouspostavile kao faktički titular državne, odnosno nekadašnje društvene svojine.

Drugim rečima, ideološka revizija istorije samoupravnog socijalizma u funkciji konstituisanja novog državnog uređenja sa kapitalističkim društvenim odnosima automatski je podrazumevala i reviziju statusa javnog prostora kao opštedruštvenog, javnog dobra kao društvene svojine te status, funkcije i ingerencije organa lokalne samoprave unutar celokupnog sistema društvenih odnosa. Zbog toga se 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 sistema samoupravnih društvenih odnosa u jugoslovenskom socijalizmu.

Zato govor o aktuelnoj transformaciji, odnosno redukciji društvenih funkcija javnog prostora i drugih javnih dobara u statusu javne svojine te (ne)mogućnosti autonomnog učestvovanja građana u sistemu upravljanja javnim dobrima, podrazumeva analizu opštih istorijskih okolnosti te ekonomsko-političkih

procesa i aktera koji su indukovali promenu svojinskog statusa javnog prostora i načina participacije građana u njemu, kao i analizu kumulativnih efekata procesa ekonomske restrukturacije socijalističkih proizvodnih odnosa. Ovo bi, dakle, podrazumevalo analizu načina akumulacije kapitala i preraspodele političke moći, a time i dominantnog načina proizvodnje i sistema redistribucije društvenog bogatstva, u koje spada i javni prostor kao jedan od glavnih resursa akumulacije privatnog kapitala koja se sprovodi kroz proces revizije načina upravljanja prostornom ekonomijom u najširem smislu. Smisao ove analize i pitanja koja iz nje proizilaze tiče se prevashodno problema svojinske transformacije te njoj korespondirajuće promene sistema teritorijalno-političke organizacije i oblika građanskog učešća u tzv. tranzicionim društvima, tim pre što je u delovima liberalne i (uslovno rečeno) levo-liberalne javnosti postjugoslovenskih društava neretko primetna uprošćena predstava o, primerice, nekadašnjim i današnjim mesnim zajednicama kao demokratskim oblicima društvenog samoorganizovanja koji navodno poseduju inherentan potencijal autonomnog odlučivanja o aktivnom upravljanju društvenim procesima na nivou lokalne samouprave u zemljama-naslednicama SFRJ.

Ovakva formalistička perspektiva u velikoj meri je posledica rasprostranjenog nepoznavanja i, sledstveno tome, neadekvatnog tumačenja, odnosno fetišizacije društvene uloge i konkretnih modaliteta društvenog samoorganizovanja građana u različitim fazama veoma dinamičnog razvoja sistema samoupravljanja, bez razumevanja konkretne konjunktore materijalnih odnosa društvene proizvodnje koji su u praksi presudno uticali na različite načine strukturalizacije organizacionih oblika upravljanja društveno-ekonomskim procesima proizvodnje, potrošnje, raspodele i razmene.

Tako se 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 nekritički ekstrapoliraju u aktuelno «postjugoslovensko stanje». U javnosti je formirana rasprostranjena predstava o tome kako se problemima učestvovanja građana u procesima donošenja odluka od javnog interesa poglavito bave pojedinci i grupe regrutovani iz globalne industrije tzv. društvenog aktivizma. Reč je o nevladinim organizacijama (NVO) i drugim oblicima građanskih inicijativa, organizaciono povezanim na lokalnom odnosno regionalnom ili nadnacionalnom nivou uz finansijsku i logističku podršku fondacijskog

i korporativnog kapitala te jednog dela tzv. nezavisnog medijskog sektora, takođe delimično finansiranog na ovaj način, i institucija države (ministarstava, agencija i drugih državnih tela) zaduženih za davanje finansijske i logističke potpore ovim organizacijama kroz zakonski uređen i sa međunarodnim institucijama usklađen način.

Ove organizacije u potpunosti funkcionišu unutar sistemskih okvira građanskog društva odnosno tzv. civilnog sektora, koji predstavlja konstitutivni element društveno-političkog uređenja sistema moderne nacionalne države, uglavnom zbog specifičnog karaktera društvenog delovanja ovih formi društvenog angažmana. Budući da je u opisu aktivnosti NVO preduzetnika u ugovorima sa finansijerima jasno definisana obaveza ostvarivanja tzv. društvene vidljivosti, efekti aktivnosti ovih organizacija, podržane sistemom tzv. nezavisnih medija, dodatno su pojačani time što aktivnosti relevantnih stručnih institucija po ovom pitanju izostaju. Zbog toga u velikom broju slučajeva, usled neposedovanja neophodnog nivoa stručnosti aktera ovih društvenih inicijativa, dolazi do konfuzije u delovanju i površnog zahvatanja problema participacije građana. Ovaj problem naročito se očituje u sferi razumevanja problematike svojine, odnosno problematike transformacije svojinskih odnosa na prelazu vekova. Na prvi pogled paradoksalno, oni koji bi u idealnom slučaju trebalo da efikasno participiraju u sistemu donošenja odluka o pitanjima od javnog značaja, najčešće nastupaju, a za takve se i sâmi formalno izdaju, kao posrednici između «pravih» građana i institucija sistema — bilo kao aktivisti ili kao nekadašnji NVO aktivisti koji su u međuvremenu postali deo parlamentarnog sistema, bilo na lokalnom ili republičkom nivou — rukovođeni logikom moći sistema liberalne predstavničke demokratije.

Međutim, kao što smo prethodno pokazali, tokom izgradnje inoviranog sistema teritorijalno-političke organizacije lokalne samouprave u socijalističkoj Jugoslaviji primetan je 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 i kapaciteti objekata kulture i društveno-ekonomskih institucija uglavnom su ostajali neiskorišćeni u adekvatnoj meri. Preduzeća, proizvodni pogoni fabrika i tela lokalne samouprave u kojima je donekle ostvarena prvobitna zamisao funkcionalnog objedinjavanja samoupravnih

interesa radnika i građana — kroz radničke savete, mesne narodne odbore, a kasnije stambene ili mesne zajednice kao ključne administrativno-upravne forme organizacije ekonomskog, društveno-političkog i kulturnog života na nivou komunalnih samouprava — nisu u potpunosti ispunjavali svoje formalne funkcije primarne društvene namene, iako je princip autonomne društveno-političke i ekonomske samouprave bio ugrađen u sâme idejno-teorijske premise razvoja samoupravnog sistema u Jugoslaviji. Ovakva situacija bila je posledica formalne decentralizacije struktura političke moći, bez realne demokratizacije sistema upravljanja koja bi dehijerarhizovala centralističko upravljanje društveno-ekonomskim životom.

Situacija nedovoljne 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. 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, dalju ekonomsko-političku atomizaciju društvenih grupa.

I uopšte, problematika neposrednog učešća građana u organizaciji autonomnog upravljanja društveno-političkim životom i ekonomskim procesima se ne može posmatrati izvan mišljenja mogućnosti rekuperacije političkog delovanja u uslovima (neo) liberalno-antidemokratskog modela uređenja društveno-političkog života i dominacije tržišne ekonomije. Privredne 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 upravljanje svojinom koja se u kolokvijalnom govoru posprdno nazivala «svačijom i ničijom» biti otrgnuto od partijske kontrole i saobraziti se javnom interesu. Danas je, međutim, više nego jasno da su rezultati privatizacionih reformi sasvim suprotni: proces privatizacije proizveo je potpunu neodgovornost u uprav-

ljanju 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 policije i tužilaštva, formiranje fiktivnih fondova za razvoj privrede i drugih mehanizama državnog finansiranja privatnih poslova —, tako da je pretvaranje specifičnog sistema društvene u državnu svojinu još više onemogućilo javnu kontrolu raspolaganja nekadašnjom društvenom imovinom i učvrstilo moć partokratskih oligarhija koje su se samouspostavile kao faktički titular društvene odnosno državne imovine, namesto radništva kao istorijskog subjekta politike sveukupne društvene emancipacije od eksploatacije kapitalističkog načina 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 društveni interes tek je prazan autoreferentni konstrukt koji se ne odnosi ni na koga.

Otuda fenomen transformacije statusa javnog prostora kao društvenog, odnosno javnog dobra tim pre predstavlja relevantno istraživačko polje, jer se u tom kompleksnom segmentu društvenog sistema sustiču ključni društveno-ekonomski procesi i konkretni nosioci ili subjekti politika privatizacije društvene svojine koji su u poslednjih dvadesetak godina uticali na promenu pravno-svojinskog statusa javnog prostora, te time odredili kapitalistički karakter društvenih odnosa u tzv. tranzicionim postjugoslovenskim društvima. Bitno obeležje tih procesa svakako jeste njihova istorijska kumulativnost te se otuda svaki pokušaj objašnjenja uzroka rekonponovanja 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, u prvom redu socijalističkog karaktera proizvodnih odnosa ili, što je samo pravni izraz za istu stvar, sistema svojinskih odnosa iz perioda samoupravnog socijalizma. 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 aktualnoj transformaciji, odnosno redukciji društvenih funkcija javnog prostora, danas nužno podrazumeva analizu istorijskih okolnosti te ključnih procesa i aktera procesa svojinske transformacije, budući da je promena statusa javnog prostora i načina participacije građana u njemu bila uzrokovana kumulativnim efektima procesa ekonomske restrukturacije socijalističkih proizvodnih odnosa, to jest načina akumulacije kapitala i preraspodele političke moći, a time i dominantnog oblika proizvodnje i sistema redistribucije društvenog bogatstva — u koje spada i javni prostor.

## CITIRANA LITERATURA

Basauri, Luciano/Berc, Dafne. 2010. «SAVA SVIMA! Od neformalnog do instrumentalnog». *Život umjetnosti* 87 (44): 54–65.

Berc, Dafne. 2014. «Novo europsko prostorno planiranje održivog razvoja». Izlaganje na konferenciji *ARTUR (Arhitektura i turizam)*. *Turistički prostor: Grad i regija*, Zagreb. Društvo arhitekata Zagreba u suradnji s Institutom za turizam i Hrvatskim savjetom za zelenu gradnju te Društvima arhitekata Zadra, Dubrovnika i Istre.

Brown, Michael B. 1960. «Workers' Control in a Planned Economy», in: *New Left Review* I (2): 28–31.

Enciklopedija Prosveta, Beograd, 1978.

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*, Beograd: Kultura.

Kardelj, Edvard. 1949. *O narodnoj demokratiji u Jugoslaviji*. Beograd: Komunist.

Kardelj, Edvard. 1950. «Tendencije razvitka narodnih odbora». *Iz govora na sednici Odbora za narodnu vlast Narodne skupštine FNRJ, 25. juna 1950*, Beograd.



Kardelj, Edvard. 1976. «Delegatskim sistemom i Zakonom o udruženom radu ušli smo u zrelu fazu razvoja samoupravne demokratije» (intervju). *Borba*, 28. novembar.

Kardelj, Edvard. 1981. *O komuni*. Beograd: Radnička štampa.

Kardelj, Edvard. 1982. *Udruženi rad i samoupravno planiranje*. Sarajevo: Svjetlost.

Kidrič, Boris. 1979. *Socijalizam i ekonomija*. Zagreb: Globus.

Lenjin, Vladimir Iljič. 1960. «Agrarni program socijaldemokratije u prvoj ruskoj revoluciji 1905–1907». Izabrana dela, tom VI, 187–256. Beograd: Kultura.

Lenjin, Vladimir Iljič. 1979. *Država i revolucija*. Beograd: Kultura.

Marinković, Radivoje. 1974. «Citizen Participation in Local Politics in Yugoslav Communes». U *Local Politics, Development, and Participation: A Cross-National Study of Interrelationships*, izdali F.C. Bruhns i dr., 96–115. Pittsburgh: University Centre for International Studies.

Marinković, Radivoje. 1979. *Komuna, samoupravna i društveno-politička zajednica*. Beograd: Institut za političke studije Fakulteta političkih nauka.

Marković, Dragan, Mimica, Miloš, Ristović, Ljubiša. 1964. *Fabrike radnicima: hronika o radničkom samoupravljanju*. Beograd: Privredni pregled.

Marx, Karl, Engels, Friedrich. 1974. Teze o Feuerbachu. Nemačka ideologija 1845–1846. *Dela*, tom VI. Beograd: Prosveta.

Marx, Karl, Engels, Friedrich. 1998. *The German Ideology*. New York: Prometheus Books.

Marks, Karl, Fridrih, Engels. 1963. *Manifest Komunističke partije*. Beograd: Kultura.

Milićević, Goran. 1990. *Urbana ekonomika*. Beograd: Ekonomski fakultet.

«Odluka o proglašenju Ustava Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije». 1963. *Službeni list SFRJ*, br. 14, Beograd.

«Opšti zakon o narodnim odborima». 1946. *Službeni list FNRJ*, br. 43, Beograd.

«Opšti zakon o stambenim zajednicama». 1959. *Službeni list FNRJ*, br. 16, Beograd.

Pašić, Najdan. 1981. *Istorijski put komune — utopija, naučna vizija i revolucionarna praksa*. Beograd: Rad.

Petranović, Branko. 1988. «Radnički saveti». *Istorija Jugoslavije III. Socijalistička Jugoslavija, 1955–1988*. 288–315. Beograd: Nolit.

Radosavljević, Dragutin. 2009. «Opštinske finansije — pojam i istorijski razvoj lokalnih javnih finansija». *Glasnik prava*, 5. decembar. Pristupljeno: 2.12. 2019. <http://www.jura.kg.ac.rs/index.php/sr/l8radosavljevic.htm>

Rendulić, Nedeljko. 1974. «Regionalni aspekt privrednog razvitka u svetlu novih ustavnih promjena». *Politička misao* 11 (3): 102–117.

Richter, Vjenceslav. 1965. «Asistencija i angažiranost: O nekim fundamentalnim pitanjima naše Arhitekture». *Praxis* 2 (4/5): 574–579.

Sekulić, Dubravka. 2012. *Glottz Nicht so Romantisch! On Extralegal Space in Belgrade*. Maastricht: Jan van Eyck Academie. Pristupljeno: 10.12. 2019. [https://www.academia.edu/2765027/Glottz\\_Nicht\\_so\\_Romantisch\\_On\\_Extralegal\\_Space\\_in\\_Belgrade](https://www.academia.edu/2765027/Glottz_Nicht_so_Romantisch_On_Extralegal_Space_in_Belgrade)

«Statistički godišnjak Jugoslavije». 1985. Beograd: Savezni zavod za statistiku.

«Šest decenija Stalne konferencije gradova i opština Saveza gradova i opština Srbije». [http://www.skgo.org/upload/files/MONOGRAFIJA\\_lr\\_98570.pdf](http://www.skgo.org/upload/files/MONOGRAFIJA_lr_98570.pdf) Pristupljeno: 21.06.2019.

«Uredba o upravljanju stambenim zgradama». 1953. *Službeni list FNRJ*, br. 52, Beograd.

Vujadinović, Petar. 2010. Analiza sistema mesne samouprave. Projekat: Institucionalna podrška SKGO, 2010. Pristupljeno: 11.12.2019 [https://www.academia.edu/7392841/Analiza\\_sistema\\_mesne\\_samouprave\\_web](https://www.academia.edu/7392841/Analiza_sistema_mesne_samouprave_web)

«Zakon o raspolaganju stanovima i poslovnim prostorijama». 1945. *Službeni glasnik NR Srbije*, br. 25. Beograd.

«Zakon o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta». 1958. *Službeni list FNRJ*, br. 52/58. Beograd.

Žutić, Branko. 1955. «Razvitak narodne vlasti u kotaru Vrginmost 1941–43». *Historijski zbornik* 8 (1–4): 69–105.

RAZVOJNI POTENCIJALI  
MEMORIJALA  
NARODNO-OSLOBODILAČKE  
BORBE U SOCIJALISTIČKOJ  
JUGOSLAVIJI

## 1. MEMORIJALNO NASLEĐE NARODNO-OSLOBODILAČKE BORBE I PROBLEMI ISTORIJSKOG REVIZIONIZMA

Čitav geokulturni prostor Balkanskog poluostrva, odnosno ju-goistočne Evrope, predstavlja još uvek nedovoljno istraženu riznicu arheološkog i memorijalnog nasleđa. Usled viševekovne ekonomsko-političke kolonizacije i potlačenosti, južnoslovenski narodi koji govore istim jezikom nikada nisu dospeli u istorijsku poziciju da mogu samostalno formirati sistem pravovremenog i konzistentnog beleženja istorijskih događaja, i na taj način kreirati razvijenu materijalnu kulturu vlastitog istorijskog pamćenja, iako su vekovima obitali na području bogatom sedimentima istorije starog, srednjeg i novog veka.

Posmatrana kroz dvostruku prizmu brodelovske sheme istorijskog razvoja (Fernand Braudel), naime iz perspektive *vremena srednjeg trajanja (histoire événementielle)* odnosno *vremena kratkog trajanja (histoire conjoncturelle)*, (Braudel i Matthews 1982) istorijska specifičnost memorijalne kulture narodno-oslobodilačke borbe (NOB), kao posebnog istorijskog stratuma, ogleda se upravo u tome što spomen-obeležja NOB-a simbolički označavaju jedini istorijski period u kojem su jugoslovenski narodi, ujedinjeni politikom univerzalnosti u borbi za socijalnu revoluciju i nacionalno oslobođenje u Drugom svetskom ratu, po prvi put u dimenziji istorijskog vremena samostalno izborili vlastiti put oslobođenja od kolonijalne opresije, postajući istorijsko-političkim subjektom univerzalne svetsko-istorijske borbe protiv naci-fašizma kao ideološko-političke forme evropskog kolonijalizma i imperijalizma u XX veku. Na taj način, transcendirali su istorijski usud prebivanja na mestu potlačenog, stvorivši sopstvenu slobodarsku istoriju i tradiciju koju simbolizuju upravo spomen-obeležja NOB-a.

Kao istorijsko svedočanstvo o najvažnijim događajima, mestima i ličnostima revolucionarne borbe jugoslovenskih naroda za oslobođenje od naci-fašizma i sistema evropskog kolonijalizma te kao još uvek snažan i po istorijske gubitnike tog oslobodilačkog rata opasan politički simbol, memorijalno nasleđe NOB-a danas predstavlja jedan od najznačajnijih segmenata celokupnog istorijskog i simboličkog nasleđa socijalističke Jugoslavije i, u isto vreme, univerzalne svetsko-istorijske borbe protiv ideologije mržnje koja nastoji opravdati restauraciju sistema vlasti čoveka nad čovekom. Upravo ova istorijski nepobitna činjenica i slobodarska

tradicija danas se nastoji sistematski prikriti, revidirati, kriminalizovati, a u značajnom broju slučajeva i fizički poništiti, u interesu obnavljanja *ancien régime*a od kojeg su se jugoslovenski narodi istorijski emancipovali tokom svoje *antifašističke*, *antikolonijalne* i *antikapitalističke borbe* za vreme Drugog svetskog rata. Značaj reartikulacije istorijskog nasleđa SFRJ i reafirmacije memorijalne kulture NOB-a danas je dodatno aktuelizovan snažnim talasom istorijskog revizionizma koji se ispoljava u različitim formama ideološko-političkog revidiranja celokupnog istorijskog nasleđa emancipatorskog projekta jugoslovenskog samoupravnog socijalizma, uključujući i revalorizaciju memorijalnog nasleđa NOB-a, u funkciji procesa restauracije i konsolidacije kapitalističkih društvenih odnosa u zemljama-naslednicama SFRJ. Štaviše, u skladu sa sistemskim imperativima procesa kapitalističke restauracije, istorijsko nasleđe memorijalne kulture NOB-a je predstavljalo jedan od najvažnijih objekata istorijskog revizionizma, budući jednim od ključnih segmenata ostataka materijalne kulture i simboličkog nasleđa celokupnog sistema društvenog samoupravljanja u socijalističkoj Jugoslaviji.

Budući da se svaki govor o istorijskoj prošlosti po pravilu uspostavlja kao ideološko-politički dispozitiv u funkciji rekonfiguracije aktualiteta društveno-političkih odnosa, neophodno je problematizovati konkretne efekte procedura istorizacije u sadašnjem trenutku, pogotovo u aktuelnoj situaciji dominacije diskursa istorijskog revizionizma. U tom smislu, reafirmacija realnog istorijskog značaja memorijalnog nasleđa NOB-a pre svega podrazumeva analizu narativne strukture diskursa istorijskog revizionizma i institucionalnih mehanizama njegove proizvodnje te ukazivanje na konkretne interese njegovih aktera. Otud je neophodna analiza aktuelnih procesa, politika, formi ispoljavanja i konkretnih nosilaca diskursa istorijskog revizionizma, uključujući opšti okvir istraživanja sistemskih promena nadležnih institucija, ali takođe i postjugoslovenskih društava u celini. Stoga će analiza istorijsko-političkog značaja i simboličkog značenja memorijalnog nasleđa NOB-a uzimati u obzir različite dimenzije i funkcije njegove istorijske egzistencije.

## 1.1. Istorijsko-politički kontekst institucionalne proizvodnje diskursa istorijskog revizionizma u zemljama-naslednicama SFRJ

Nakon simboličkog pada Berlinskog zida i formalnog završetka tzv. Hladnog rata, politički prostor tzv. srednje-istočne i jugoistočne Evrope doživljava ideološko-političku rekonfiguraciju u skladu sa izmenjenom konstelacijom međunarodnih odnosa, postajući novim područjem borbe za ostvarivanje ideološke i političke hegemonije nekadašnjih hladnoratovskih suparnika. Rekompozicija političke mape te socio-ekonomskih i državnih granica srednjeg i južnog istoka Evrope, odvijala se naporedo sa procesom ideološke rekonfiguracije simboličkog domena društvenih odnosa u bivšim socijalističkim zemljama. I dok je proces relativno mirne rekompozicije nekadašnjeg geostrateškog *appendixa* SSSR-a proizveo političku fragmentaciju zemalja istočne odnosno srednje Evrope, građanski ratovi za nasleđe SFRJ su rezultirali političkom fragmentacijom jedinstvenog političkog i geokulturnog prostora socijalističke Jugoslavije prema linijama konfesionalnih, etničkih i kulturnih podela, ali i specifičnom situacijom tzv. zamrznutog sukoba. Na taj način zemlje-naslednice SFRJ dospele su u istorijsku poziciju različitih formi neokolonijalnih protektorata pod patronatom međunarodne zajednice (BiH, Kosovo) i državnih entiteta sa ograničenim ekonomskim i političkim suverenitetom (Slovenija, Hrvatska, Crna Gora, Severna Makedonija i Srbija). Iako ga je moguće analizirati kao zaseban istorijski događaj sa vlastitom istorijskom genezom, proces nasilne dezintegracije SFRJ u bitnom je smislu funkcionalno povezan sa opštim istorijskim procesom unisone restauracije kapitalizma i kreiranja nacionalnih država na celokupnom prostoru nekadašnjih socijalističkih zemalja.

Uvertira ideološke revizije istorijsko-političkog nasleđa SFRJ otpočinje već sredinom osamdesetih godina XX veka, sa prvim otvorenim pokušajima ideološkog revidiranja sistema samoupravnog socijalizma u situaciji ekonomske i političke krize jugoslovenske federacije. Premda je posedovao vlastitu dinamiku istorijske geneze, revizionizam u SFRJ formalno-sadržinski i vremenski korespondira sa identičnim tendencijama u drugim socijalističkim zemljama, poput Nemačke Demokratske Republike (DDR), Poljske, Čehoslovačke, Bugarske ili Rumunije. Bez obzira na unutrašnje specifičnosti i razlike u politikama istorijske revizije u pojedinim

društvima, revidirane interpretacije istorije socijalizma u postsovjetskim i postjugoslovenskim društvima generalno karakteriše proces izrazite retradicionalizacije simboličke sfere društvenih odnosa kroz sistematsko preimenovanje ključnih društveno-istorijskih procesa i događaja XX veka te političke delegitimizacije socijalizma kroz postupke kulturalizacije društveno-ekonomskih antagonizama (putem reafirmacije anahronih ideja o istorijski potisnutim kulturno-istorijskim identitetima) i organicističke esencijalizacije etničkih i konfesionalnih pripadnosti. Ovi istorijski revizionizmi su snažno obojeni antisocijalističkim odnosno «antitotalitarnim» resantimonom. Tako će intelektualno-političke polemike i moralističke debate protagonista ideologije antikomunističkog disidentstva iz sredine osamdesetih godina — o razlikama između simboličko-političkih koncepata istočne odnosno srednje i jugoistočne Evrope — uoči i tokom građanskih ratova za istorijsko-političko nasleđe SFRJ (kada se centralni *topoi* orijentalističkog i balkanističkog diskursa uvode u politički, naučni i javni diskurs postjugoslovenskih društava) biti upotpunjene ideološkim narativom esencijalizacije kulturno-istorijskih razlika i konfesionalnih podela između jugoslovenskih naroda. Tako je univerzalizam etike slobodarskog herojstva jugoslovenskih naroda u borbi za ostvarenje socijalne revolucije i nacionalno oslobođenje smenila ideologija kolektivne etničke žrtve i nacionalne autoviktimizacije. Pri tom se genuini emancipatorski (što će reći antifašistički, antikolonijalni i antikapitalistički) revolucionarni projekat stvaranja socijalističke Jugoslavije u različitim formama kontrarevolucionarnih interpretacija tretira u rasponu od istorijskog negiranja do otvorene kriminalizacije.

Važno je napomenuti da diskurs istorijskog revizionizma nipošto nije samo specifikum postsocijalističkih zemalja. Naime, kao forma onoga što Balibar (Etienne Balibar) naziva građanskim univerzalizmom (Balibar 2012, 207–229) državne politike multikulturalizma i politički projekat «Evrope nacija» iz sredine osamdesetih takođe su podrazumevali obnavljanje arhaizovanih koncepata i formi reprezentacije političke subjektivnosti u društvima Evropske unije, zasnovanim na potenciranju razlika između islama i hrišćanstva, Istoka i Zapada, liberalne demokratije i tzv. orijentalnih despotija, slobode i totalitarizma.<sup>5</sup>

5 Fenomen pluralizacije i dekonstrukcije istorijske prošlosti u formi različitih procedura memoralizacije istorije (politike ili kulture sećanja) poprma svoj zamah još tokom sedamdesetih godina



U toku anti jugoslovenskih ratova devedesetih godina prošlog veka, politike revizije istorije jugoslovenskog socijalizma se dodatno intenziviraju, zadobivši inovirane sadržaje i načine ispoljavanja. Nacionalistički orijentisane politike relativizacije, negiranja i demonizacije realnog istorijsko-političkog značaja društveno-ekonomskog sistema jugoslovenskog samoupravljanja odvijale su se naporedo sa favorizacijom versko-etničkog i kulturnog ekskluziviteta sukobljenih strana i, konačno, kroz direktno fizičko uništavanje materijalnih i simboličkih ostataka socijalističke Jugoslavije. U tom periodu, sistem proizvodnje ideološkog narativa istorijskog revizionizma

(u Francuskoj započinje u vreme mandata Valeri Žiskar d'Estena (Valéry Giscard d'Estaing) kao ministra kulture, konceptualizacijom i promocijom državnih cultural heritage projekata). Ovaj simptomatičan, istorijski regresivan antiutopijski postupak dekonstrukcije istorijskog pamćenja, koji omogućava delegitimizaciju racionalnih procedura rekonstrukcije istorijske prošlosti, bio je baziran na razvijanju kulturalističkih procedura, metodologija i praksi opredmećenih u feonomenu kultura sećanja i konzervacije kulturne baštine. Na taj način u javni i politički diskurs evropskih društava penetrira diskurs transistorijskog povratka prošlosti u kamufliranoj kulturalizacijskoj formi, i to upravo istorijskoj sekvenci delegitimizacije socijalizma i jednovremene obnove neokonzervativne kontrarevolucije, koja je istorijski objavljena agresijom Sjedinjenih Američkih Država (SAD) na Čile 1973. godine - istorijskim događajem koji je nedvojbeno simbolički označio istorijsku prekretnicu u međunarodnim odnosima nakon Drugog svetskog rata i ozvaničio početak kontrarevolucionarne ofanzive širom sveta. U procesu kontrarevolucionarne restauracije, sistem zagovaranja i direktnog nametanja američke verzije projekta globalne modernizacije imao je jednu od najvažnijih funkcija u nastavku jačanja kapitalističke hegemonije u periodu tzv. Hladnog rata, ali takođe i nakon njegovog formalnog završetka, simbolički označenog događajem tzv. pada Berlinskog zida. Od tog simboličkog trenutka, naporedo sa globalnim urušavanjem socijalističkog projekta, otpočinje enormna akceleracija i intenzifikacija kontrarevolucionarnih procesa i nova faza globalne kapitalističke hegemonije, predvođena imperijalističkim SAD i njihovim saveznicima. Dezintegracija SSSR-a, građanski ratovi za nasleđe socijalističke Jugoslavije te ekonomsko-politička i simbolička rekolonizacija formalno dekolonizovanih zemalja i naroda širom tzv. Drugog odnosno Trećeg sveta, omogućili su neometano širenje evro-američkog neoliberalnog projekta u globalnim razmerama i reviziju kompletne istorije XX veka. Slavodobitnim proglasima infamnih birokrata State Departmenta, Fukujame (Francis Fukuyama) i Hantingtona (Samuel P. Huntington), s kraja osamdesetih godina XX veka, formalno je ozvaničen kraj ere Prosvetiteljstva i vestfalskog pakta u Evropi, i ujedno početak kraja sekularizma, jačanja religijskih fundamentalizama, etno-nacionalizama, različitih oblika rasizama i primordijalizama te nove faze razobručenog divljanja finansijskog spekulativnog kapitala u globalnim okvirima.

dodatno se konsoliduje unutar ideoloških aparata postjugoslovenskih zemalja (sistem društveno-političkih, naučno-istraživačkih, obrazovnih, kulturno-umetničkih i verskih institucija i masovnih medija) kao konkretan sazajno-politički ulog u borbi za uspostavu ideološke hegemonije u antagonističkim tumačenjima istorijsko-političke uloge jugoslovenskog socijalizma i ratova za nasleđe Jugoslavije. Uprkos formalnom ideološko-političkom antagonizmu, sadržaj revizionističkih politika te dinamika razvoja i intenzitet revizionističkih procesa, u svakoj od postjugoslovenskih zemalja posedovali su istovetnu sistemsku logiku afirmisanja i opravdavanja dezintegracije istorijskog nasleđa socijalističke Jugoslavije, kao i politički instrumentalizovane strategije i metode simboličkog poništavanja istorijskog iskustva. Bez obzira na neznatno variranje osnovnih sadržaja, ideološka konstanta revizionizma u svim pojedinačnim slučajevima bila je politika obnove privatne svojine, kapitalističkih društvenih odnosa i reakcionarne ideologije neokonzervativizma, koja je ujedno predstavljala i funkcionalni podproces snažnog talasa kontrarevolucije u globalnim okvirima poslednje trećine XX veka. U tom smislu, istorijski proces unisone disolucije socijalizma i restauracije kapitalizma predstavljao je opšti ideološko-politički okvir legitimizacije državnosti novostvorenih postjugoslovenskih nacionalnih entiteta. Na taj način je diskurs istorijskog revizionizma, nakon formalnog završetka faze oružanih sukoba za nasleđe SFRJ, u potpunosti konsolidovan kao vladajuća ideologija kompradorskih buržoazija u rekolonizovanim ostacima bivše SFRJ.

Važno je napomenuti da su procesi simboličkog brisanja istorijskog nasleđa SFRJ utemeljeni na materijalnim interesima nosilaca diskursa istorijskog revizionizma, opredmećenim u razvijenom sistemu njegove institucionalne proizvodnje. Konkretno, delegitimizacija sistema socijalističkih proizvodnih odnosa i specifičnog modela društvene svojine — na kojoj je počivala doktrina i praksa radničkog odnosno društvenog samoupravljanja u Jugoslaviji — izvršena je restitucijom principa privatne svojine, uvođenjem liberalnog modela parlamentarne demokratije i ideologije slobodnog tržišta. U skladu sa konkretnim ekonomskim i političkim interesima protagonista politika razgradnje materijalnih osnova samoupravnih društvenih odnosa u SFRJ, legitimizacija novog društveno-ekonomskog sistema odvijala se u legislativnom domenu putem restitucije instituta privatne svojine kao stožernog principa organizacije kapitalističkih društvenih odnosa. Korpusom

formalno-pravnih mera legalizovan je i društveno legitimizovan proces svojinske transformacije koji se u praksi odvijao u vidu kontinuirane kriminalne akumulacije privatnog kapitala kroz eksproprijaciju društvenog bogatstva i privatizaciju sredstava za proizvodnju u društvenom vlasništvu, odnosno društvene svojine formirane u periodu društvenog samoupravljanja. Tako se u ideološku sferu društvenih odnosa implementira koncept tzv. *transizione pravde*, odnosno «diskurs istine, odgovornosti i pomirenja» u formi «politika» odnosno kultura sećanja. Reč je o mehanizmu pacifikacije posledica nasilja imanentnog procesu restauracije kapitalizma i ujedno instrumentu kamufliranja realnih istorijskih uzroka jugoslovenskih ratova, kroz izmeštanje postojećih društveno-ekonomskih antagonizama u simboličko-imaginarnu ravan društvenih odnosa radi kreiranja «novih», retradicionalizovanih oblika društvene konsenzualnosti zasnovanih na kulturalističkom modelu identitetskih politika.<sup>6</sup>

U ovaj mehanizam spada i osnivanje državnih i para-državnih komisija za «istraživanje istorijskog nasleđa totalitarnih sistema» i «otkrivanje komunističkih zločina», potpomognutih sistemom

6 U periodu nakon formalnog završetka (faze) ratnih sukoba za nasleđe SFRJ, politike revidiranja novije i dalje istorije funkcionišu u okviru strategije političke normalizacije post-konfliktnog stanja (post-conflict crisis management) u regionu tzv. Zapadnog Balkana, finansijski potpomognute fondacijskim kapitalom mreže međunarodnih agencija i organizacija zaduženih za konsolidaciju Pax Americana u ovom delu sveta. Ključnu ulogu u kreiranju ideološkog mizanscena u poratnom periodu odigrala je hegemonija revidirane ideologije ljudskih prava s kraja XX veka, koja je tokom Prvog zalivskog rata, a zatim u nizu potonjih ratova protiv suverenih zemalja – poput NATO intervencije u SR Jugoslaviji 1999. godine, američkih ratova u Iraku i Avganistanu početkom dvehiljaditih, pa sve do nedavnih agresija na Libiju i Siriju – politički instrumentalizovana pod krinkom vojno-političke doktrine humanitarizma. Polje ideološko-političkog dejstva doktrine humanitarizma prostire se u rasponu od legitimizacije vojnih intervencija imperijalističkih zemalja predvođenih SAD širom sveta (vojna doktrina preemptive war strikes) do implementacije institucionalizovanih mehanizama tzv. postkonfliktne asanacije u područjima kriznih žarišta, opredmećenih u ideologemima poput conflict transformation, politics/cultures of memory, memory activism i tome slično, koji predstavljaju taktičke instrumente pacifikacije političkog prostora okupiranih zemalja (soft-power policies) i normalizacije posledica društveno-ekonomskih antagonizama izazvanih neokolonijalističkim ratovima u funkciji normalizacije sistema kapitalističkih društvenih odnosa unutar ekonomsko-političkog prostora bivše SFRJ.

naučne i kulturno-umetničke produkcije u vidu brojnih simpozijuma i izložbi posvećenih demonizaciji komunizma te simboličkoj i političkoj rehabilitaciji pojedinaca i društveno-političkih organizacija koji su delovali na strani okupacionih snaga tokom Drugog svetskog rata. Otuda istorijski revizionizam u društvima zemalja-naslednica SFRJ predstavlja ideološku formu zastupanja društveno-ekonomskih interesa novoformiranih nacionalnih buržozija kompradorskog tipa, koje u političkom i ekonomskom pogledu deluju u formi *kartela* lokalnih klijentelističkih partokratija i međunarodnih institucija finansijskog kapitala (Međunarodni monetarni fond, Svetska banka, deregulisano tržište spekulativnog kapitala).

U tom smislu, revizija i simboličko brisanje istorijskog značaja memorijalnog nasleđa jugoslovenske antifašističke revolucije i NOB-a konsekvantna je i istovremeno jedna od najvidljivijih posledica višedecenijskog procesa institucionalne proizvodnje ideologije antikomunizma. Neutralizacijom racionalnih procedura rekonstrukcije istorijske prošlosti, nosioci antikomunističke ideologije su formirali ideološku hegemoniju politika aistorijskog sećanja, protivnih ideji univerzalnosti istorijske emancipacije i politici univerzalizma socijalističkih revolucija širom sveta — koje su transcendirale kulturno-istorijske identitete i političke partikularizme kroz univerzalnu svetsko-istorijsku borbu za oslobođenje čoveka od kolonizatorskog sistema kapitalističke eksploatacije, što je ujedno i sukus istorijsko-političkog značaja i simboličkog značenja jugoslovenskih antifašističkih memorijala.

## 2. INSTITUCIONALNI OKVIR NASTANKA I RAZVOJA SISTEMA MEMORIJALA NOB-A

Korpus antifašističkih memorijala Jugoslavije obuhvatao je spomen-obeležja posvećena revolucionarnom radničkom pokretu, narodno-oslobodilačkoj borbi i socijalističkoj revoluciji. Memorijalizacija istorijsko-političkog značaja NOB-a predstavljala je simbolički temelj posleratne izgradnje sistema samoupravnih društvenih odnosa socijalističke zajednice naroda i narodnosti federativne Jugoslavije. Politika sistematskog negovanja tekovina socijalističke revolucije i antifašističke narodno-oslobodilačke borbe bila je sistemski ugrađena u ključne segmente društvenog sistema, kao jedan od značajnijih elemenata socijalne kohezije. U

tom smislu, politika simbolizacije i istorijskog pamćenja NOB-a predstavljala je simboličku bazu ideološke legitimizacije društveno-političkog sistema i integrativnu osnovu simboličke sfere društvenih odnosa u socijalističkoj Jugoslaviji.

Zametak istorijskog fenomena memorijalnih obeležja NOB-a u socijalističkoj Jugoslaviji predstavljali su spontani, individualni činovi boraca Narodno-oslobodilačke vojske Jugoslavije (NOVJ) još u toku Narodno-oslobodilačkog rata (NOR) i neposredno po oslobođenju, koji su samoinicijativno podizali nadgrobne belege, pojedinačne spomenike u čast poginulim saborcima, kao i druge forme simboličkih obeležja i provizornih simbola na mestima masovnih stradanja i područjima važnih bitaka i događaja NOB-a. Nakon rata otpočinje popisivanje i elementarna sistematizacija različitih vrsta spomen-obeležja rasutih na prostoru cele Jugoslavije. Posmrtni ostaci palih boraca ekshumiraju se iz pojedinačnih grobova i prenose u sabirna groblja i spomen-kosturnice. Materijalni ostaci u vidu predmeta, objekata i lokaliteta na kojima je boravilo rukovodstvo Komunističke partije Jugoslavije (KPJ) u (pred)ratnom periodu i gde su donošene najvažnije odluke tokom NOR-a, transformišu se u spomen-zgrade, spomen-mesta i spomen-muzeje sa zbirka memorijalnih artefakata i stalnim izložbenim postavkama. Mnogi objekti koje su koristili okupatori takođe se pretvaraju u memorijalna obeležja koja svedoče o prisustvu neprijatelja na tlu Jugoslavije i fašističkom teroru, poput bunkera i drugih vojnih postrojenja i strateških objekata, kao i koncentracionih logora. Sistematska evaluacija i postepeno objedinjavanje korpusa memorijalnih objekata i lokaliteta u jedinstven sistem spomen-obeležja NOB-a odvijali su se naporedo s procesom uspostavljanja i razvoja sistema društvenih organizacija i profesionalnih institucija koje će se nadalje sistematski baviti izgradnjom, uređenjem, održavanjem i zaštitom ovog iznimno važnog segmenta kulturno-istorijskog nasleđa socijalističke Jugoslavije.

Institucionalni položaj sistema spomen-obeležja antifašističke revolucije i NOB-a u okviru šireg društvenog sistema bio je definisan korpusom zakonske regulative i nizom posebnih propisa, uključujući i ustave kao najviše državne akte, čime je formiran formalno-pravni okvir za plansku izgradnju, strateški razvoj, upravljanje, održavanje i zaštitu sistema memorijala NOB-a, naročito tokom šezdesetih godina. Do tada su podizanje, održavanje i zaštita spomenika NOB-a bili rezultat pojedinačnih inicijativa udruženja aktivnih učesnika NOR-a i samostalnih napora

lokalnih društveno-političkih organizacija i opštinskih zajednica da se samofinansiranjem izgradnje memorijalnih objekata evocira sećanje na najvažnije ličnosti i istorijske događaje NOB-a u lokalnim sredinama, najčešće u vidu memorijalnih ploča ili spomenika. Usled brojnosti i prostorno-teritorijalne distribucije spomen-obeležja, proces reorganizacije sistema memorijala NOB-a podrazumevao je funkcionalno povezivanje spomen-obeležja sa postojećim sistemom teritorijalno-administrativne organizacije na nivou cele zemlje te sadržajno unapređenje zakonskih okvira i njihovu doslednu primenu u praksi radi implementacije strateških programa izgradnje i daljeg razvoja sistema memorijalnih obeležja NOB-a.

Sistem finansiranja izgradnje, uređenja, održavanja i zaštite spomen-obeležja NOB-a bio je definisan Zakonom o zaštiti kulturnih spomenika i nalazio se u nadležnosti republičkih i regionalnih zavoda za zaštitu spomenika kulture koji su donosili odluke o načinu raspoređivanja finansijskih sredstava na osnovu kriterijuma kategorizacije spomen-obeležja, odnosno u zavisnosti od valorizacije značaja događaja i ličnosti novije istorije Jugoslavije. S druge strane, organizacija, upravljanje i korišćenje spomen-obeležja kao zaštićenih objekata prirode u društvenom vlasništvu bila je pod ingerencijom sistema lokalne samouprave i opština na čijem su se području nalazili memorijalni objekti i bila je određena Zakonom o zaštiti spomenika kulture te zakonima o zaštiti prirode i obeležavanju istorijskih događaja i ličnosti. Sistem finansiranja zaštite spomenika kulture propisivao je dodelu sredstava iz republičkih fondova isključivo za memorijalne objekte najviše spomeničke vrednosti, dok su sredstva za spomen-obeležja niže kategorije obezbeđivana odlukama društveno-političkih organizacija, a u pojedinim slučajevima i iz fondova društvenog samodoprinosu lokalnih opštinskih zajednica na čijoj su se teritoriji nalazili memorijali. Problem neadekvatne koordinacije između republičkih i regionalnih odnosno opštinskih institucija posebno je dolazio do izražaja u neretkim slučajevima kada su se spomen-obeležja nalazila na područjima dveju ili više opština, što je stvaralo dodatne probleme pri određivanju nadležnosti u održavanju, uređenju, zaštiti, korišćenju i finansiranju memorijala. Ovo se događalo uprkos tome što je status spomen-područja kao područja posebne namene bio određen Zakonom o prostornom planiranju i uređivanju prostora, koji je iscrpno definisao prirodne i istorijske vrednosti spomen-područja, njihov naučni, kulturni, estetski, rekreacioni i edukativni značaj, zatim stepen izgrađenosti i infrastrukturne razvijenosti, demografske trendove, makro-regio-

nalne i mikro-regionalne okolnosti te prirodne i antropogene faktore ugrožavanja, kao i koncepcije korišćenja poput analize i određivanja izvora, smerova i intenziteta mogućeg kretanja na područjima posebne namene. Pojedine odredbe istog zakona propisivale su, međutim, da su troškovi finansiranja izrade zakona o prostornom planiranju i načinu uređenja spomen-područja u nadležnosti opština na čijoj se teritoriji nalaze, a opštine su, pak, najčešće bile ekonomski nerazvijene ili nedovoljno razvijene da bi mogle samostalno finansirati i održavati konkretno spomen-područje. (Republički odbor SUBNOR-a 1990, 11)

Usled preklapanja ingerencija lokalnih i republičkih vlasti i nadležnih institucija, ali takođe i zbog neusklađene implementacije zakonske regulative koja je omogućavala različita tumačenja te na taj način u praksi blokirala doslednu primenu strategija i politika koordinisanog razvoja sistema memorijala NOB-a, generisanje lokalnog ekonomskog rasta i društvenog razvoja nikada nije ostvareno u planiranoj meri.

U ovom pogledu, u relativnoj prednosti bili su memorijalni lokaliteti koji su se nalazili na administrativnim područjima nacionalnih parkova, od kojih su pojedini bili uvršteni i na listu Svetske baštine prirodnih dobara UNESCO-a, poput Durmitorske parti-zanske Republike na Žabljaku. S druge strane, postojala su i druga memorijalna područja, poput Petrove Gore kraj Vojnića, Sutjeske na Tjentištu ili Mrakovice na Kozari, koja su se takođe nalazila na lokalitetima nacionalnih parkova i bila adekvatno valorizovana sistemom zakonske regulative kao nepokretna kulturna dobra od najvišeg nacionalnog značaja te kao zaštićene prostorno-pej-zažne celine i područja posebne namene. Ta područja, međutim, nikada nisu bila u potpunosti funkcionalno facilitirana da bi se transformisala u generatore društveno-ekonomskog razvoja lokalnih sredina, uprkos činjenici da je memorijalne komplekse, spomen-parkove i druge sadržaje na spomenutim memorijalnim lokalitetima nacionalnih parkova godišnje posećivalo više miliona posetilaca. I pored toga što su postojali strateški planovi razvoja različitih tipova turističke ponude u kontinentalnim delovima zemlje (od planinskog, preko seoskog i kulturnog do zdravstvenog, pešačkog itd), čime bi se osnovna simboličko-memorijalna funkcija spomen-područja NOB-a funkcionalno objedinila sa nizom drugih socio-ekonomskih funkcija na nivou lokalnih sredina i čitave društvene zajednice — razvojni potencijali sistema memorijalnih područja tek su delimično i mestimično ostvareni, jer nisu bili u

dovoljnoj meri funkcionalno inkorporirani u jedinstven privredni sistem na opštinskom odnosno regionalnom i republičkom nivou. Razlog tome, pre svega, leži u činjenici da u Jugoslaviji nikada nije u potpunosti prevaziđena teritorijalna neusklađenost ekonomskog razvoja jer su mnoge opštine bile izolovane i infrastrukturno nerazvijene administrativne jedinice bez modernih saobraćajnih veza.<sup>7</sup>

Tokom istorijskog postojanja socijalističke Jugoslavije, privredni sistem zemlje su, u sferi raspodele društvenog bogatstva na nivou teritorijalno-administrativne organizacije društveno-ekonomskog sistema, karakterisale neujednačena prostorno-teritorijalna distribucija privrednih kapaciteta i ekonomske disproporcije. Ovaj problem nikada nije u potpunosti eliminisan kao ograničavajući faktor teritorijalno uravnoteženog ekonomskog rasta i društvenog razvoja. Činjenica je da je većina memorijala NOB-a u teritorijalno-administrativnom pogledu bila locirana u ekonomski nerazvijenim područjima Jugoslavije, koja je i pre Drugog svetskog rata karakterisao visok stepen nerazvijenosti. Socio-ekonomski položaj opština na čijoj se teritoriji nalazio značajan broj spomen-obeležja ostao je u velikoj meri nepromenjen do kraja postojanja jugoslovenske federacije, uprkos posleratnim nastojanjima da se ove razlike prevaziđu. U dokumentima koji tretiraju različite probleme u funkcionisanju spomen-područja NOB-a vidljivo je da se generalni problem regionalnih disproporcija u stepenu privredne i ekonomske razvijenosti čitave zemlje direktno odražavo i na praksu finansiranja, upravljanja, održavanja i zaštite sistema memorijalnih područja NOB-a, uprkos brojnim inicijativama da se njihov ekonomski položaj funkcionalno unapredi postepenom inkorporacijom u privredne tokove i širi društveno-ekonomski sistem.<sup>8</sup>

7 O teritorijalno-političkim oblicima lokalne samouprave SFRJ može se detaljnije videti u prvom eseju u ovoj knjizi

8 U dokumentu Republičkog komiteta za građevinarstvo, stambene i komunalne poslove i zaštitu čovekove okoline iz 1990. godine dat je prikaz analize stanja u domenu uređenja spomen-područja na teritoriji SR Hrvatske i predlozi mera za unapređenje njegovog sadržaja i funkcija, pri čemu se između ostalog navodi: «... [da je] funkcija spomen-područja polivalentna (održavanje memorijala za budućnost, znanstvena, odgojno-obrazovna, rekreaciono-turistička te povod i sredstvo zaštite prirode). Sve te funkcije su povezane i međuovisne u svom složenom delovanju te se mora omogućiti njihovo provođenje i razvoj i uskladiti ih međusobno». Videti: «Informacija o uređenju spomen-područja», u: Republički odbor SUBNOR-a 1990, 11.



## 2.1. Funkcionalni aspekti memorijala NOB-a u sistemu samoupravnih društvenih odnosa

Sistem memorijala NOB-a je predstavljao simbolički neksus organizacionog objedinjavanja društveno-političkih, kulturno-umetničkih, vaspitno-obrazovnih, privrednih i profesionalnih institucija te mnoštva društvenih organizacija i formi socijalnog grupisanja u Jugoslaviji, vršeći niz izuzetno važnih društvenih funkcija unutar ključnih društvenih podsistema.

Ideološko-politička dimenzija i simboličko-memorijalna komponenta spomen-obeležja NOB-a sačinjavale su primarni simbolički sadržaj na kojem je počivala osnovna društvena funkcija memorijala NOB-a, a iz ove je, pak, proisticao niz drugih društvenih, kulturnih i ekonomskih funkcija. Pored simboličko-memorijalne komponente i komemorativne funkcije, veoma važan aspekt sistema memorijala NOB-a predstavljala je društveno-razvojna komponenta. U pogledu institucionalnih sadržaja, mreža memorijala NOB-a bila je konceptualno osmišljena, funkcionalno kapacitirana i organizaciono strukturirana tako da sistemu društvenih institucija i organizacija u SFRJ omogući permanentno korišćenje različitih funkcija i sadržaja spomen-područja NOB-a, počev od memorijalnih i društveno-političkih, preko kulturno-umetničkih, edukativnih i vaspitnih, do sportsko-rekreativnih i turističkih sadržaja.

Usled produktivnog spoja lepote prirodnih krajolika sa izgrađenim društveno-ekonomskim sadržajima i pristupačnim komercijalnim sadržajima, profil korisnika kapaciteta spomen-lokaliteta varirao je u rasponu od društveno-političkih organizacija (SUBNOR, SSRNO, SSOJ) i različitih obrazovnih ustanova, preko kulturno-umetničkih i profesionalnih do sportsko-rekreativnih udruženja. Tako su memorijali NOB-a, a posebno najveći i najznačajniji memorijalni kompleksi ili spomen-parkovi, okupljali od nekoliko stotina hiljada do nekoliko miliona korisnika na godišnjem nivou, naročito tokom sedamdesetih i osamdesetih godina prošlog stoleća.<sup>9</sup> S obzirom na simbolički i društveno-politički

9 «[M]eđu memorijalne komplekse gdje je najorganizovanija briga o posjetiocima spadaju Memorijalni spomenik Bela Crkva i Memorijalni spomenik Stolice (Krupanj); Memorijalni centar «Josip Broz Tito», u Beogradu; [...] Spomen-park Kragujevački oktobar, u Kragujevcu; [...] Spomenik Kadinjača, na Kadinjači kod Titovog Užica.» Videti: Jokić 1986, 439-440.

značaj, sistem memorijala NOB-a predstavljao je funkcionalan podsistem kulturne politike i obrazovnog sistema države, vršeci niz kulturno-umetničkih i vaspitno-obrazovnih funkcija u vidu školskih ekskurzija, letnjih škola, memorijalnih svečanosti te različitih vrsta kulturno-edukativnih i umetničkih aktivnosti i drugih oblika kulturne i obrazovne delatnosti.

Posebnu vrednost memorijalne kulture NOB-a u socijalističkoj Jugoslaviji predstavljala je aktivna simbolička funkcija umetničke i estetske dimenzije memorijala NOB-a. Korpus spomeničke plastike memorijala NOB-a karakterisala je raznovrsnost umetničkih formi, stilskih izraza i estetskih narativa — od vernakularnog eklekticizma i kanonizovanog monumentalizma socijalističkog realizma do apstraktnih formi modernističkog narativa. Umetnički pristup tematizaciji istorijske dimenzije NOB-a i estetske forme simbolizacije varirali su u zavisnosti od tipa konkretnog istorijskog događaja koji su označavala pojedinačna spomen-obeležja. Ipak, uprkos raznovrsnosti formalno-stilskih iskaza i individualnih umetničkih pristupa tematizacijama antifašističke istorije Jugoslavije, ratno-revolucionarna tematika predstavljala je dominantan motiv memorijalne kulture u Jugoslaviji, ishodište, konstantu i kontinuirani motiv umetničke produkcije. Iz ovog tematskog primata je ikonografski i značenjski izvirela svrhovita samobitnost memorijalnih obeležja u SFRJ kao neposredan i organski nastavak revolucionarnog zadatka.

Pored spomeničke kulture posvećene komemoraciji najvažnijih ličnosti iz predratnog i ratnog perioda te bitaka NOVJ i drugih događaja i aktivnosti u toku NOR-a, aktivna simbolizacija različitih istorijskih sadržaja iz perioda NOB-a obuhvatala je takođe i formiranje posebnih vrsta kompleksnih memorijalnih celina u slobodnom prostoru: spomen-parkove i spomen-groblja koji su simbolizovali mesta fašističkog terora, masovnih stradanja naroda Jugoslavije te područja odsudnih borbi jugoslovenskih partizana u NOR-u. Promena paradigme u institucionalnom tretmanu i umetničkoj konceptualizaciji memorijalnih funkcija spomen-obeležja NOB-a postepeno postaje vidljiva od početka šezdesetih, kada se istovremeno transformišu i dominantne forme umetničko-estetske reprezentacije memorijala NOB-a. Osnovna društveno-komemorativna funkcija memorijala NOB-a sadržajno i funkcionalno se proširuje programskom inkorporacijom razvojne komponente unutar sistema spomen-obeležja NOB-a od šireg društvenog značaja. Planskom reorganizacijom sistema memorijalnih objekata, struktura memorijala NOB-a dobija niz proširenih društveno-ekonomskih funkcija

i razvojnih sadržaja te se tako od početka šezdesetih u institucionalni sistem spomen-obeležja NOB-a uvodi nova kategorija spomen-područja.<sup>10</sup>

Zaokret u institucionalnom tretmanu memorijala NOB-a ujedno je označio i promenu paradigme u njihovom institucionalnom tretmanu na prelazu iz pedesetih u šezdesete. Ova promena nije bila isključivo rezultat zaokreta u kulturnoj politici Jugoslavije, niti autonomne transformacije estetsko-umetničkih formi reprezentacije istorijskih sadržaja NOB-a, već je predstavljala formu političke artikulacije dinamičnih procesa reorganizacije društveno-političkih odnosa unutar jugoslovenske federacije, obeleženih formalnom decentralizacijom, ali ne i konsekvantnom demokratizacijom strukture društveno-političkog odlučivanja i upravljanja ekonomskim sistemom društvenog samoupravljanja.

### **3. DRUŠTVENO-EKONOMSKE PRETPOSTAVKE RAZVOJA MASOVNOG TURIZMA U SOCIJALISTIČKOJ JUGOSLAVIJI**

#### **3.1 Makro-ekonomski model**

Istorijsku pojavu i razvoj masovnog turizma u socijalističkoj Jugoslaviji neophodno je sagledati u široj uporedno-istorijskoj perspektivi posleratnog društveno-ekonomskog razvoja u Evropi i zapadnoj hemisferi sveta. Politike intenzivnog razvoja masovnog turizma su nakon Drugog svetskog rata u razvijenim zapadno-evropskim društvima bile koncipirane i implementirane kao funkcionalan

<sup>10</sup> Pod spomen-područjima smatraju se «prirodni ili sagrađeni predjeli, šire u prostornom ili geografskom smislu, na kojima su se vodile presudne bitke ili su se odigrali ili pak kontinuirano događali događaji kao npr. osnivanje i duži boravak rukovodećih tijela narodne revolucije i narodne vlasti, partijskih komiteta, vojnih jedinica i štabova, štamparija, partizanskih bolnica, radionica, mjesta gdje su bili veliki zbegovi naroda, mjesta na kojima su se održali važni sastanci, savjetovanja i gdje su donesene značajne odluke za daljnje vođenje ustanka i razvitka narodne vlasti. U ovu skupinu spadaju i mjesta ili područja masovnog stradanja naroda koja su uzrokovali fašisti i domaći izdajnici. U povijesnom smislu ta spomen-područja u prvome redu predstavljaju kontinuitet značajnih povijesnih događaja u narodnooslobodilačkom ratu, a u spomeničkom smislu broj i gustoću spomenika, odnosno njihovu koncentriranost na određenom prostoru». Videti: Republički zavod za zaštitu spomenika kulture 1986, 1.

element jedinstvenog razvojnog modela nacionalnih ekonomija ovih zemalja. Uprkos specifičnostima sistema radničkog odnosno društvenog samoupravljanja, razvoj masovnog turizma u Jugoslaviji nije se bitnije razlikovao od strukturnih pretpostavki razvojnog modela na kojem je počivao socio-ekonomski sistem *države blagostanja* u Evropi i drugih istorijskih primera uspešnog razvoja masovnog turizma u pojedinim evropskim zemljama — pre svega u mediteranskim zemljama poput Francuske i Italije, donekle i u Grčkoj, a u manjoj meri u Španiji i Portugaliji. (Pack 2008, 657–672; Pack 2006)

Ipak, jugoslovenski model masovnog turizma je u pojedinim dimenzijama zasigurno predstavljao specifičan istorijski primer veoma napredne konceptualizacije i uspešne planske implementacije industrije masovnog turizma kao funkcionalnog segmenta celokupnog društveno-ekonomskog razvoja zemlje nakon Drugog svetskog rata.

Kada je reč o sličnostima i razlikama između posleratnog sistema države blagostanja (*welfare-state*) u zapadnoj Evropi i društveno-ekonomskog sistema jugoslovenskog samoupravljanja, valja podsetiti da je makroekonomski model države blagostanja u zapadno-evropskim zemljama počivao na privrednom sistemu masovne proizvodnje i potrošnje (tzv. *fordizam* odnosno kejnzijanski model ekonomije potražnje), kreiranom po uzoru na ekonomski model američkog *New Deal*a i slične mere kejnzijanske (J. M. Keynes) ekonomske politike. Za ovaj makroekonomski model karakteristični su bili ogromni ekonomski sistemi koji su svojom veličinom i tehničko-tehnološkom opremljenošću ostvarivali ne samo visoku profitabilnost, već i značajan uticaj na dinamiku tržišnih odnosa i celokupnu ekonomsku politiku. Pored korporacija i velikih industrijskih i trgovačkih kompanija, ključni akter novouspostavljenog makroekonomskog modela bila je intervencionistička država koja je aktivno učestvovala ne samo u kreiranju opšteg privrednog ambijenta putem zakonske regulative, već je direktno intervenisala u socio-ekonomski život i regulisala kretanja na tržištu aktivnim merama redistributivne poreske politike, kontrolom finansijskih tokova i monetarne politike, regulacijom budžetskih deficita i inflatornih mehanizama i slično.

Ključne ekonomske funkcije intervencionističke države bili su finansiranje akumulacije (od ulaganja u infrastrukturnu izgradnju i naučno-tehnička istraživanja, preko porudžbina vojne industrije, do raznih subvencija privatnom kapitalu i državnog posredovanja u podizanju konkurentne sposobnosti nacionalnih preduzeća na svetskom tržištu), kao i mehanizmi preraspodele kojima je drastič-

no smanjena nezaposlenost i podignut nivo kupovne moći širokih slojeva stanovništva, što je istovremeno omogućilo podizanje potražnje kao preduslova stabilnosti i rasta profita masovne proizvodnje. Pored čvrstih intervencionističkih mera u regulisanju privredne sfere, država blagostanja je u domenu socijalne politike kontinuirano ulagala u razvoj sistema obrazovanja i vaspitanja, unapređenje opšteg nivoa kulture i zdravstvene zaštite te brige o deci i starijima, kao i u sistem integralnog planiranja prostornog razvoja. Kao rezultat porasta ukupne materijalne proizvodnje i potrošnje, velike zaposlenosti, kupovne moći i životnog standarda stanovništva, u periodu posleratne rekonstrukcije Evrope stvoreni su neophodni preduslovi za razvoj masovnog turizma kao nove proplzivne privredne grane koja je značajno učestovala u ostvarivanju ekonomskog rasta i društvenog razvoja zapadno-evropskih zemalja.

### **3.2 Razvojna osnova masovnog turizma u socijalističkoj Jugoslaviji**

S obzirom na sličnosti između redistributivne uloge socijalne države unutar jugoslovenskog privrednog sistema i makroekonomskog modela privrednog razvoja zapadnoevropskih zemalja, proces posleratnog razvoja masovnog turizma u socijalističkoj Jugoslaviji neophodno je sagledati u komparativnoj istorijskoj perspektivi, imajući pri tom u vidu specifičnosti sistema društvenog samoupravljanja. Karakterističan model integralnog planiranja društveno-ekonomskog razvoja samoupravnog društva u socijalističkoj Jugoslaviji omogućio je funkcionalnu inkorporaciju masovnog turizma kao nove privredne grane u strateške okvire politika ekonomskog rasta i društvenog razvoja zemlje. Ovaj sistem integralnog planiranja celokupnog društveno-ekonomskog razvoja zemlje istovremeno je podrazumevao primenu modela integralnog prostornog planiranja turističkog razvoja, kroz uvođenje inovativnih planerskih koncepata i operativnih metodologija radi unapređenja prostorno-fizičke komponente društveno-ekonomskog razvoja i aktiviranja privrednog potencijala lokalnih sredina. (Berc [neobjavljena doktorska teza]) Tako je posleratni proces razvoja turističke privrede od početka planski koncipiran kao funkcionalan segment sistemskog razvoja saobraćajne, energetske, komunikacione odnosno komunalne infrastrukture i, ujedno, kao instrument pokretanja privredne aktivnosti u ekonomski nerazvijenim područjima

ratom opustošene zemlje. Biodiverzitet prirodne sredine, lepota krajolika i prostorni resursi Jugoslavije tretirani su kao strateški teritorijalno-ekonomski resurs privrednog i društvenog razvoja te je zbog toga integralni razvoj turističke privrede od početka bio predominantno skoncentrisan na području jadranske obale.

U prvoj etapi razvoja masovnog turizma u socijalističkoj Jugoslaviji sistemski inkorporacija turizma u strateške okvire planske izgradnje samoupravnog društveno-ekonomskog sistema podrazumevala je funkcionalno usklađivanje politika razvoja turističke privrede sa drugim sektorima privrede i ekonomije, naporedo sa stvaranjem adekvatne zakonske regulative. Inicijalni planovi turističkog razvoja jadranske obale koincidirali su sa uvođenjem prvog Petogodišnjeg plana (1947–1952), da bi u toku prve posleratne decenije i realizacije drugog Petogodišnjeg plana (1957–1961) proces funkcionalne reorganizacije privrednog sistema rezultirao istovremenim rastom ukupne industrijske proizvodnje i rastom *per capita*, što je omogućilo samofinansiranje proširene reprodukcije i kreiranje novog investicionog ciklusa te podizanje kupovne moći stanovništva i nivoa društvenog standarda.<sup>11</sup> Na ovaj način formirana je razvojna osnova masovnog turizma i trasirani su osnovni pravci turističkog razvoja u posleratnoj Jugoslaviji.

Kao i u zapadno-evropskim državama u istom periodu, jugoslovenska država je nizom mera socijalne politike kreirala ekonomski stimulativan ambijent za razvoj masovnog turizma. Među brojnim pravnim odredbama donetim u cilju uspostavljanja podsticajnih zakonskih okvira za razvoj masovnog turizma naročito su bile značajne mere kojima je nakon 1946. ustanovljena institucija plaćenog odmora za različite socio-ekonomske kategorije stanovništva. (Duda 2010, 33–66)

Stimulativnim merama socijalne politike nastojalo se omasoviti potražnju za turističkim proizvodima i uslugama na domaćem tržištu. Tako je politika subvencionisanja razvoja domaćeg turizma uključivala snižavanje cena smeštaja, subvencionisanje putnih troškova i regres za godišnje odmore, ali takođe i programe masovne edukacije i propagandne kampanje usmerene na radništvo i srednje slojeve u nastajanju. Institucionalno-organizacioni okvir

11 «[D]ruga polovina pedesetih godina dočnije će ostati upamćena kao period ekonomskog čuda. Petogodišnji plan razvoja u SR Hrvatskoj predviđao je razvoj domaćeg turizma kao «elementa društvenog standarda».», Videti: Narodne Novine 1958.

programskog razvoja masovnog turizma obuhvatao je mrežu sindikata, radnih organizacija i preduzeća, odnosno samoupravnih asocijacija za odmor i rekreaciju, lokalnih podružnica turističkih saveza republika i radničkih odmarališta. Funkcionalnom inkorporacijom u privredne tokove i strateške okvire planskog razvoja samoupravnog društvenog sistema, turizam je inaugurisan kao nov društveno-ekonomski fenomen i strateški instrument opšte-društvenog napretka, koji će u narednim decenijama dosegnuti razmere razvijene industrije masovnog turizma koja je okupljala napredan razvojno-istraživački sistem društvenih i profesionalnih organizacija, generisala privredni i socio-ekonomski razvoj zemlje te time kvalitativno unapredila odnose u najvažnijim sferama društvenog sistema. Pored podsticanja privredne aktivnosti i ekonomskog rasta, jugoslovenski turizam je takođe ostvarivao niz vanekonomskih funkcija u procesu izgradnje sistema samoupravnih društvenih odnosa socijalističke zajednice. U procesu strukturacije istorijski novog tipa društvenih odnosa u Jugoslaviji, fenomen turizma predstavljao je socijalno-kohezivan faktor koji je intenziviranjem horizontalne društvene pokretljivosti, uvođenjem novih oblika društvenih aktivnosti te inovacijom postojećih prostorno-fizičkih relacija omogućavao društvenu interakciju različitih socio-ekonomskih kategorija stanovništva, kulturno povezivanje udaljenih krajeva zemlje, smanjivanje ekonomskih i kulturnih razlika između ruralnih i urbanih područja, a u izvesnoj meri imao je i vaspitno-obrazovnu ulogu za veliki broj stanovnika ekonomski nerazvijene zemlje nakon Drugog svetskog rata.

Naredna etapa izgradnje masovnog turizma otpočinje početkom šezdesetih godina. Ovu fazu turističkog razvoja u Jugoslaviji karakteriše početak strateške reorijentacije turističke privrede na razvoj inostranog turizma.<sup>12</sup> Osim političkih faktora,<sup>13</sup> preusme-

12 Od početka pedesetih broj turista sa Zapada naglo raste te je u periodu 1953–1955. zabeležen najveći broj noćenja stranih turista, da bi se do 1961. godine broj stranih gostiju povećavao za 14% na godišnjem nivou, a između 1962. i 1964. dostigao je stopu rasta od preko 25% godišnje. Dalja dinamika rasta i tempo turističkog razvoja omogućile su kvalitativno obogaćivanje turističke ponude i kontinuiran rast prihoda od turizma, tako da će 1989. u SFRJ biti ostvaren ukupan turistički promet od 20,5 milionaturista i 100,3 miliona noćenja, od čega se 42,4% odnosi na strane turiste. Te godine SFRJ je uvrštena među 25 vodećih turističkih zemalja. Videti: Stanković 1979, 248.

13 Pored strukturnih ekonomskih uzroka, ključni podsticaj za reorijentaciju turističke privrede na inostrani turistički promet,

ravanje politike turističkog razvoja na inostrani turistički promet presudno je uslovlila situacija ekonomske krize u Jugoslaviji, koja u tom periodu postepeno dobija zamah. U uslovima pada ukupne aktivnosti privrede, deficita platnog bilansa sa inostranstvom, visoke stope inflacije i devalvacije dinara, politika usmeravanja lične potrošnje jugoslovenskih građana u sektor turističke privrede nije bila dovoljna za obezbeđivanje proširene reprodukcije i nastavak turističkog razvoja dotadašnjim tempom. Kako bi se uravnotežila trgovinska razmena sa inostranstvom, održala likvidnost na međunarodnom tržištu i obezbedio potreban nivo privrednih investicija, priliv deviznih sredstava iz inostranstva je postao prioritet ekonomske politike. Kao izrazito profitabilna grana uslužne ekonomije koja je donosila značajne prihode nacionalnoj ekonomiji, turizam se nastojao ekonomski instrumentalizovati u cilju ublažavanja posledica krize. Iako je broj inostranih gostiju u Jugoslaviji postepeno rastao već od početka pedesetih godina, domaći turistički promet je usled spomenutih razloga morao biti nadopunjen kvalitativnim obogaćivanjem turističke ponude i funkcionalnim preusmeravanjem značajnog dela turističkih kapaciteta na ostvarivanje prometa s inostranstvom, poglavito sa zapadno-evropskim zemljama.<sup>14</sup>

Da bi razvoj turizma zadržao uzlaznu liniju rasta i razvoja u situaciji ekonomske krize, bilo je neophodno uvećati obim investicija u dalji razvoj masovnog turizma kao noseće privredne grane sistema uslužnih ekonomija. Jedan od prelomnih momenata u procesu internacionalizacije masovnog turizma u Jugoslaviji dogodio se 1967. godine, kada je federalna Vlada relaksirala vizni režim za građane zapadnoevropskih zemalja i SAD-a. U kontekstu razvoja jugoslovenskog turizma, ovaj politički potez rukovodstva SFRJ predstavljao je veoma podsticajnu meru politici unapređenja ekonomskog razvoja turističke privrede, jer je značajno pospešio

i to pre svega na turiste iz zapadno-evropskih zemalja i SAD-a umesto na istočno-evropsko tržište (pretežno na goste iz Čehoslovačke i Mađarske u periodu od oslobođenja do 1952. godine), bio je uslovljen promenom političkog kursa rukovodstva KPJ nakon sukoba sa Informbiroom 1948. i unapređenjem ekonomsko-političkih odnosa sa Zapadom.

14 Usled zategnutosti u međunarodnim odnosima u periodu 1947–1953, obim turističkog prometa sa inostranstvom bio je neznatan u poređenju sa periodom nakon izlaska FNRJ iz međunarodne ekonomsko-političke izolacije i postepenog uključivanja jugoslovenske privrede, a posebno turističke privrede, u tokove međunarodnog tržišta.



internacionalizaciju turističkog prometa i, uz druge mere ekonomske politike, podstakao ne samo kvantitativan rast već i dalje unapređenje kvalitativne dimenzije razvoja turizma.<sup>15</sup> Zagrebačka arhitektica Dafne Berc piše:

«[U] periodu od 1965. do 1975. godine postavljeni su temelji modernog masovnog turizma u Jugoslaviji. U to vreme integralni razvoj turizma dobija zamah, a zemlja je prepoznata kao atraktivna turistička destinacija na međunarodnom turističkom tržištu. Bio je to period velikih kapitalnih investicija u infrastrukturu i turističke sadržaje, poput izgradnje turističkih naselja i kompleksa, hotelskih odmarališta i pojedinačnih turističkih objekata. Rapidan tempo turističkog razvoja tokom šezdesetih i sedamdesetih koincidirao je sa ukupnim ekonomskim rastom i predstavljao je rezultat dugotrajnog programa planiranja prostornog razvoja čitave jugoslovenske obale. Integralni organizacioni sistem projekata koherentnog obalnog razvoja tretirao je turizam ne samo kao strateško sredstvo za zadovoljenje potreba tržišta, već takođe i kao sredstvo za generisanje javnih resursa, pokazujući da su prostorni modeli i arhitektonski principi koji su bili građeni u njihov razvoj bili ključni faktori uspeha ovog modela. Kako bi instrumenti planiranja bili što efikasniji u ovom pogledu, jugoslovenski su planeri uspostavili stratešku saradnju sa inostranim partnerima radi kreiranja strateških

15 O obimu ukupnih ulaganja u turističke kapacitete, strukturi turističkih proizvoda i usluga i dinamici razvoja masovnog turizma u SFRJ govore sledeći podaci: «[N]ešto veća društvena ulaganja u razvoj ugostiteljstva i turizma počela su tek poslije 1968. godine. U vremenu od 1962. do 1989. godine investirano je u ugostiteljstvo i turizam 65,6 milijardi dinara (cijena iz 1972. godine) ili 3% ukupnih društvenih investicija. Za posljednje 24 godine, izgrađen je i otvoren 601 hotel, 190 motela, 3.547 kafana, 2.308 barova i slično. Hoteli svih kategorija, raspolagali su do raspada SFR Jugoslavije sa preko 122 hiljade soba i preko 253 hiljade ležajeva. Kategorija luks i hoteli A kategorije, raspolagali su sa 21% hotelskih kapaciteta. Najveći kapaciteti, broj objekata, soba i ležajeva izgrađeni su u primorskim mjestima i činili su oko 2/3 svih kapaciteta. Na dalji razvoj turizma i ugostiteljstva uticala je i politika obimnih i vrlo povoljnih kredita, koji su odobravani građanima u turističkim mjestima. U 1990. godini domaćinstva su raspolagala sa preko 161 hiljadu soba i 411 hiljada ležaja. Kapaciteti u privatnim domaćinstvima učestvovali su sa 30,6% ukupnih kapaciteta u turizmu i donosili su velike prihode tom stanovništvu. U dobrom broju slučajeva, prihodi od turizma bili su osnovni prihodi jednog dijela domaćinstava, a istovremeno su zapošljavali veći broj članova porodice i drugih radnika.» Videti: Latifić 1997, 70.

planova obalnog razvoja u Jugoslaviji, pod pokroviteljstvom međunarodnih razvojnih institucija i nadnacionalnih organizacija.» (Berc [neobjavljena disertacija])<sup>16</sup>

Dafne Berc piše:

→ «[A]nagažovanje inostranih stručnjaka i investitora na pokretanju moderne industrije turizma omogućilo je ne samo kvantitativnu, fizičku koncentraciju turističkih kapaciteta, već takođe kvalitativno unapređivanje turističke i saobraćajne infrastrukture, obogaćivanje tipoloških prostornih rešenja, diverzifikaciju turističkih proizvoda i internacionalizaciju lokalne turističke ponude. Nastojeći da održe ravnotežu između ekonomskog i prostorno-fizičkog planiranja kako bi strateški očuvali prirodni okoliš priobalja kao ekonomski i društveni resurs, jugoslovenski planeri su nastojali da definišu strateške elemente integralnog razvoja obalnog područja. Zbog toga je sistem planiranja konceptualizovan i implementiran kao skup međusobno povezanih politika i konkretnih instrumenata usmerenih na uspostavljanje koherentnih prostorno-ekonomskih relacija kao razvojne baze celokupnog obalnog regiona u SFRJ». (Isto)

Međutim, uprkos činjenici da je razvoju masovnog turizma dat strateški prioritet u politici društveno-ekonomskog razvoja Jugoslavije, reorijentacija turističke industrije SFRJ na pojačano ulaganje u razvoj inostranog turističkog prometa, strukturno uslovljena posledicama ekonomske krize, dugoročno je proizvela disbalans u strukturi razvoja turističke privrede Jugoslavije. Kao što je već rečeno, politika razvoja inostranog turizma ostvarila je pozitivne pomake kada je reč o izradi i implementaciji kvali-

16 Reč je o periodu u kojem je izrađen prvi sveobuhvatni plan izgradnje jadranske obale (poznat kao Jadranski projekti) koji se sastojao od Regionalnog prostornog plana za jadransku obalu (1963–1966), Regionalnog koordinacijskog plana za Gornji Jadran (1969–1972) i Regionalnog prostornog plana Južnog Jadrana (1970), a godine 1972. počela je izrada Plana zaštite okoliša za Jadran. U istorijatu razvoja masovnog turizma u socijalističkoj Jugoslaviji bio je to prvi strateški dokument prostornog razvoja posvećen analizi postojećih uslova i definisanju razvojnih potencijala područja jugoslovenskog Jadrana, u kome su učestvovali domaći stručnjaci republičkih zavoda za prostorno i urbanističko planiranje, uz ekspertsku asistenciju profesionalnih tela Organizacije ujedinjenih nacija (UNDP). Videti: Mattioni 2003.

tetnih prostornih, urbanističkih i regulacionih planova, relativno konkurentnoj cenovnoj politici na međunarodnom turističkom tržištu, diverzifikaciji turističkih kapaciteta i asortimana turističkih proizvoda i usluga te izgradnji saobraćajno-komunalne infrastrukture i unapređenju opšte društvenog razvoja. Međutim, efekti ostvarenog ekonomskog rasta i kvalitativnog razvoja industrije turizma nisu bili proporcionalno raspoređeni na nivou cele zemlje u ekonomskom i teritorijalnom pogledu.

Naime, već tokom sedamdesetih turistički razvoj je bio predominantno skoncentrisan na području jadranske obale, tačnije na obalnom delu SR Hrvatske, kao ekonomski i teritorijalno najrazvijenijem i turistički najkapacitiranijem segmentu turističke privrede u SFRJ. Struktura i teritorijalni raspored smeštajnih kapaciteta i turističkih proizvoda uticali su na nepovoljan odnos između turističke potražnje i potrošnje te otuda i na neuravnotežen razvoj strukture turističke privrede u Jugoslaviji. Iako je udeo domaćeg turizma u ukupnom turističkom prometu bio relativno stabilan tokom čitavog posleratnog perioda, ponajviše zahvaljujući posleratnoj socijalnoj politici subvencionisanog razvoja smeštajnih kapaciteta i turističkih proizvoda pristupačnih širokim slojevima stanovništva, sistem turističke privrede je u većoj meri bio dugoročno orijentisan ka razvoju inostranog turizma na štetu domaćeg. Ovo je pogotovo bio slučaj od kraja šezdesetih i tokom većeg dela sedamdesetih, kada su uslovi kreditiranja privrede bili relativno povoljni a investiciona klima pogodnija. Kombinacija hronične potrebe jugoslovenske ekonomije za čvrstom valutom i lukrativnosti ekonomsko-teritorijalnih resursa Jadrana kao najatraktivnijeg dela turističke ponude SFRJ presudno je uticala na davanje primata razvoju pomorskog nad kontinentalnim turizmom. Zbog toga su investicije u izgradnju smeštajnih i ugostiteljskih kapaciteta i prateće infrastrukture bile nejednako prostorno-geografski distribuirane na nivou celokupnog sistema turističke privrede u SFRJ te je tako u periodu povoljnih investicionih uslova favorizovan razvoj turistički najatraktivnijeg obalnog područja, pre svega na teritoriji SR Hrvatske i u manjoj meri u ostatku jadranske regije, dočim je strateški razvoj turističkih kapaciteta i raznovrsnosti turističke ponude u kontinentalnom delu zemlje bio dugoročno zapostavljen. Takođe, favorizacija pomorskog turizma nauštrb razvoja turističke ponude u kontinentalnim delovima zemlje proizvodila je koncentraciju turističkog prometa na obali isključivo u letnjim mesecima, što je takođe dugoročno uticalo na nepovoljan razvoj

strukture turističke privrede i zanemarivanje razvoja potencijala kontinentalnog turizma. U isto vreme, problem negativnog platnog bilansa jugoslovenske privrede sa inostranstvom uzrokovao je pojačanu tražnju za deviznim prihodima i pad vrednosti dinara, što je uzrokovalo pad kupovne moći stanovništva, rast cena turističkih usluga i proizvoda te destimulaciju potražnje na domaćem tržištu, dok je osnaživalo inostrani promet turista iz zapadno-evropskih zemalja sa visokom stopom lične i kolektivne potrošnje. Iako tercijarni sektor nije učestvovao u generisanju nepovoljnih ekonomskih pojava poput inflacije ili devalvacije domaće valute, turizam i ostale grane uslužne ekonomije u SFRJ trpeli su posledice silazne putanje privredne aktivnosti zemlje, nepovoljnog platnog bilansa i inflacije, pri čemu su jedino ugostiteljstvo i saobraćaj apsorbirali najveći deo turističke potrošnje, dok su ostale delatnosti turističke privrede zaostajale za tempom razvoja ove dve grane, pogotovo trgovina na malo.

#### **4. EKONOMSKE PRETPOSTAVKE UKLJUČIVANJA SISTEMA MEMORIJALA NOB-A U STRATEGIJE RAZVOJA MASOVNOG TURIZMA U SFRJ**

##### **4.1. Pozicioniranje sistema memorijala NOB-a u sistemu ukupne turističke ponude**

Uvođenje memorijalnog turizma kao segmenta ukupne turističke ponude u strategije i planove srednjoročnog razvoja masovnog turizma u SFRJ u drugoj polovini sedamdesetih i početkom osamdesetih godina XX veka, nije se dovoljno istraživalo. Radi razumevanja pozicije i funkcija sistema memorijala NOB-a u turističkom segmentu privrednog i društveno-ekonomskog sistema SFRJ, potrebno je dati kraći prikaz ukupnog makro-ekonomskog ambijenta i mikro-ekonomskih pokazatelja posleratnog procesa razvoja masovnog turizma u SFRJ.

Kao što je već rečeno, iako su strategije te srednjoročni i dugoročni planovi turističkog razvoja SFRJ podrazumevali formiranje ujednačenog teritorijalno-ekonomskog razvoja turističke privrede te balansiran razvoj turističkih kapaciteta i diverzifikaciju turističke ponude na nivou cele zemlje, od početka pedesetih, a naročito od kraja šezdesetih godina, razvoj masovnog turizma

u SFRJ bio je u značajnoj meri orijentisan na ulaganja u razvoj turističkih kapaciteta jadranske obale. O intenzitetu ovog trenda svedoči podatak da je do početka osamdesetih godina 77% turističke infrastrukture i smeštajnih kapaciteta bilo je skoncentrisano na području Jadrana, koji je predstavljao sinonim jugoslovenskog turizma. (Bakrač 1980, 2–6)

Osim negativnih unutrašnjih faktora, poput izrazito nepovoljne razvojno-ekonomske osnove nasleđene iz predratnog perioda i velikih regionalnih razlika u stepenu socio-ekonomskog razvoja zemlje, nakon prvobitnog ekonomskog *boom*-a tokom pedesetih proces ekonomske stagnacije Jugoslavije otpočine već u prvoj polovini šezdesetih i intenzivira se tokom sedamdesetih godina, da bi tokom poslednje decenije postojanja SFRJ eskalirao u vidu hronične ekonomske krize. Jedan od negativnih efekata dugogodišnje ekonomske krize očitovao se u hroničnoj potrebi jugoslovenske privrede za prilivom deviznih prihoda radi uravnoteženja deficita platnog bilansa sa inostranstvom, preusmeravanja potrošnje, osnaživanja investicija i unapređenja saobraćajne i komunalne infrastrukture.

Već je rečeno da je tokom šezdesetih, pad kupovne moći domaćeg stanovništva — usled inflacije i devalvacije domaće valute — dodatno uticao na preusmeravanje turističke potrošnje na inostrane goste. Ovaj problem intenziviraće se tokom sedamdesetih, a posebno osamdesetih godina, kada je zbog usporavanja rasta proizvodnje, smanjenih doznaka iz inostranstva te smanjenja obima inostranog kreditiranja i istovremenog uvećanja pristiglih kreditnih obaveza prema inostranim poveriocima došlo do značajnog smanjenja lične i kolektivne potrošnje, zbog čega se usklađivanja potrošnje i realnih materijalnih mogućnosti nametnulo kao prioritet ekonomske politike.

Za razliku od drugih grana industrije i privrede, ovakva situacija uticala je relativno povoljno na dalji razvoj industrije masovnog turizma, naročito početkom sedamdesetih, tačnije u periodu od 1960. do 1973. godine (Stanković 1989, 278), da bi tokom kriznih osamdesetih godina turistički rast fluktuirao. Prihodi ostvareni od prometa u saobraćaju, turizmu i drugim granama uslužne ekonomije učestvovali su u delimičnoj sanaciji problema negativnog platnog bilansa SFRJ sa inostranstvom,<sup>17</sup> te je otuda povećanje investicija

17 Iako su se devizni prihodi od turizma, počev od 1955. godine, nominalno utrostručivali na svakih 5 godina, sa izuzetkom perioda 1980-1990, rast prihoda je bio relativan zbog visoke inflacije

u dalji razvoj ovih sektora privrede predstavljalo strateški prioritet ekonomske politike federalne vlade i republičkih rukovodstava.<sup>18</sup> Ipak, negativni efekti neprestane trke za prihodima od konvertibilnih valuta očitovali su se u povećanju disproporcija između udela domaćeg i inostranog turističkog prometa u strukturi turističke privrede, što je nadalje uticalo na favorizaciju turističkog razvoja jadranske obale u SR Hrvatskoj kao najatraktivnijeg i, u to vreme, infrastrukturno najizgrađenijeg i turistički najkapacitiranijeg resursa. Otuda se, posledično, zapostavio strateški razvoj drugih sektora turizma i tipova turističke ponude u kontinentalnom delovima zemlje, koji su ostajali nedovoljno atraktivni za inostrane goste. U pogledu ukupnog društveno-ekonomskog razvoja zemlje, ovakva situacija uzrokovala je uvećanje disproporcija između prostorno-ekonomskog razvoja na nivou čitave zemlje i nadalje je produbljivala postojeći problem neujednačenog društveno-ekonomskog razvoja republika i regiona.

U domenu turističke privrede, problem nelikvidnosti i posledični disbalans između učešća domaćeg i inostranog turističkog prometa u strukturi turističke privrede nalagali su dopunu strategija turističkog razvoja reorijentacijom turističke ponude na inostrani turistički promet i diverzifikacijom postojećih turističkih kapaciteta kroz uvođenje novih tipova turističkih proizvoda i usluga, unapređivanje smeštajnih i ugostiteljskih kapaciteta te saobraćajne i komunalne infrastrukture. Uprkos pogoršanju ekonomske situacije, opšti nivo ostvarenog društveno-ekonomskog standarda te izgrađena prometna infrastruktura i postojeća struktura turističke ponude i smeštajnih kapaciteta, još uvek su predstavljali relativno razvijenu materijalnu osnovu koja je omogućavala potencijalnu reorijentaciju sa dominantnog pomorskog turizma na razvoj strateški zapostavljenog i u praksi nesrazmerno manje razvijenog kontinentalnog turizma, uz relativno očuvanje ravnoteže između ulaganja i ostvarenih prihoda od domaćeg i inostranog turizma (budući da je nominalni imperativ razvoja turističke privrede SFRJ-a nalagao

i devalvacije dinara prema konvertibilnim valutama, pre svega prema američkom dolaru. Uporediti: Stanković 1989, 273.

«[K]onvertibilne valute predstavljale su vitalan prihod države, jer su doprinosile uravnoteženju spoljno-trgovinskog deficita Jugoslavije. U skladu sa ovom novom orijentacijom ekonomske politike, Razvojni plan SR Hrvatske za period 1966-1970. dao je apsolutni prioritet razvoju inostranog turizma». Videti: Narodne novine 1966.

relativno očuvanje proporcija između ulaganja i ostvarenih prihoda od domaćeg i inostranog turizma, iako je inostrani turizam imao prioritetan status unutar privrednog sistema poput drugih grana privrede orijentisanih na izvoz).

Međutim, nakon ekonomski relativno stabilnog i za turističke investicije povoljnog perioda u prvoj polovini sedamdesetih,<sup>19</sup> uslediće nepovoljno razdoblje u kome je proširena reprodukcija prepuštena akumulativnoj sposobnosti organizacija udruženog rada (OUR-i). Naime, bio je to period uvođenja reformskih mera ekonomske politike Savezne vlade i nova razvojna faza sistema jugoslovenskog samoupravljanja, odnosno sistem ugovornog socijalizma (Vidović 1977), koji su obeležile teškoće privrednih subjekata u dobijanju kreditnih zajmova usled njihove visoke stope zaduženosti, kao i zaduženosti zemlje u celini, na inostranim finansijskim tržištima, visoke inflacije, pada konkurentnosti privrede i drugo.<sup>20</sup> Nakon privredne reforme 1964. godine, razvoj doma-

19 Politika kreditiranja i izvori finansiranja investicija u proširenu reprodukciju u različitim su periodima varirali u zavisnosti od prioriteta ekonomske politike i ekonomske situacije na unutrašnjem i inostranim tržištima. Za razliku od perioda Prvog petogodišnjeg plana, kada je federalni budžet bio jedini izvor finansiranja kapitalnih investicija bez obaveze vraćanja uloženi sredstava, razdoblje nakon uvođenja sistema samoupravljanja 1951. pa sve do uvođenja mera privredne reforme 1964. godine karakteriše situacija u kojoj su privredne organizacije samostalno finansirale investicije, uz korišćenje budžetskih sredstava. Od početka šezdesetih, a naročito neposredno pre i tokom implementacije nove faze samoupravnog razvoja, tzv. ugovornog socijalizma odnosno sistema udruženog rada, decentralizacijom sistema finansiranja i transferom sredstava investicionih fondova Federacije i drugih društveno-političkih organizacija (DIF – društveni investicioni fondovi) na upravljanje bankama, banke postaju veoma važan izvor investicionih sredstava.

20 Tokom sedamdesetih godina i nadalje proces društveno-ekonomskih reformi tekao je ka ugovornom socijalizmu odnosno sistemu udruženog rada, u kome se industrijska demokratija nominalno razvijala u pravcu daljnje demokratizacije i decentralizacije privrednog života, tako da su radnički saveti u preduzećima i društveno-političke organizacije – kao demokratski predstavnički interesa radničke klase, u suodnosu sa tehnomenadžerskim strukturama i centralnim organima države – posedovali relativnu autonomiju odlučivanja o usmeravanju društveno-ekonomskih procesa ka daljem razvoju tržišnih oblika proizvodnje, uz istovremeno zadržavanje formalnih principa samoupravnog socijalističkog uređenja. U dokumentu «Problemi ostvarivanja delegatskog sistema» navedeno je: «... [da] neki analitičari smatraju da se od donošenja Ustava [Ustav iz 1974. godine; *prim.aut*] malo ili nimalo promijenilo u sferi proširene reprodukcije. Jedina promijena je što banka <zaradu na trgovini novcem> ne knjiži kao

ćeg turizma kao socijalne kategorije više nije bio subvencionisan merama socijalne politike države, već je u uslovima prioritizacije deviznog priliva ostvarenog od turističkog prometa tretiran kao ekonomska kategorija, u jednakoj meri kao i povlašćeni inostrani turizam te je na taj način bio prepušten zakonima ponude i potražnje na tržištu turističkih proizvoda i usluga.<sup>21</sup> Otuda je ključni razlog kontinuiranog usporavanja rasta broja noćenja domaćih turista u odnosu na broj noćenja inostranih gostiju bila izrazita komercijalizacija turizma, smanjeni obim lične i kolektivne potrošnje stanovništva usled pada standarda, rasta inflacije i porasta cena turističkih proizvoda i usluga.

#### 4.2. Memorijalni turizam NOB-a u funkciji razvoja kontinentalnog turizma i lokalnih privreda u SFRJ

U takvom ekonomskom ambijentu, institucionalni sistem turističkih organizacija na nivou republika, regiona i lokalnih samouprava u drugoj polovini sedamdesetih pokreće niz inicijativa za razvoj kontinentalnog turizma, radi povećanja fizičkog obima inostranog turističkog prometa i ostvarivanja znatno većeg deviznog priliva. Budući da je dugoročni trend kontinuiranog rasta inostranog turističkog prometa u Jugoslaviji značajno nadmašivao prihode ostva-

svoj kapital već ga, po ustavnim načelima, raspoređuje udruženim članovima, tj. OOUR-ima. Međutim, kreditni odnos između banaka i OOUR-a ostaje kao i ranije. U procesu donošenja investicijskih odluka odlučujuću riječ imaju poslovni timovi nosilaca programa i rukovodni tim banke, njima daju potporu, pa i neformalnu suglasnost, planski i drugi organi društveno-političkih zajednica, a jaku riječ ponekada imaju i istaknuti politički rukovodioci. A tako se radilo i ranije.» Videti: Rendulić 1978, 331.

21 U periodu od 1965-1989. godine promenila se struktura turističkog prometa - opao je domaći turistički promet kao i broj noćenja domaćih turista (naročito sredinom šezdesetih usled devalvacije dinara, ukidanja dotacija za korišćenje javnog saobraćaja, stagniranja u izgradnji smeštajnih kapaciteta i dr), a porastao inostrani turistički promet i broj noćenja inostranih gostiju. Međutim, domaći turistički promet i dalje je imao veće učešće (57,8%) u ukupnom turističkom prometu, premda je taj procenat varirao iz godine u godinu, da bi period 1968-1978. obeležila ekspanzija domaćeg turističkog prometa, dočim je period 1979-1987. karakterisao stalni rast domaćeg turizma i, konačno, period 1986-1990. nepovoljne tendencije razvoja usled duboke ekonomske i političke krize u SFRJ. Videti: Hristov 2014.



rene od domaćeg turizma,<sup>22</sup> nadležne samoupravne organizacije te organi i tela na nivou republika i lokalnih samouprava — u potrazi za prilivom deviznih sredstava, a u situaciji dalje decentralizacije privrednog i društveno-ekonomskog života koja je preduzećima (OUR i OOUR) nalagala međusobnu kooperaciju radi samostalnog finansiranja proširene reprodukcije kroz sistem udruženog rada — kao svoj prioritet postavile su iskorišćavanje postojećih turističkih kapaciteta kroz njihovo funkcionalno objedinjavanje, unapređenje saobraćajne i komunalne infrastrukture, proširenje asortimana lokalne turističke ponude, naročito vanpansionske potrošnje, i razvoj pratećih turističkih delatnosti.<sup>23</sup> Polazeći od pretpostavke da je suštinski neophodno prevazići konkurentski odnos između domaćeg i inostranog turizma kroz funkcionalno objedinjavanje kapaciteta pomorskog i kontinentalnog turizma, OUR-i u sektoru domaćeg turizma su nastojali koncipirati

- 22 Radi usporedbe trendova navešćemo opisne podatke koji pokazuju proporcije u udelu inostranog i domaćeg turističkog prometa prema broju turističkih noćenja; prema statističkim podacima iz 1979, od ukupnog broja inostranih turista 82% boravi na Jadranu, a domaćih 52%. Videti: Bakrač 1980, 2-6. Godine 1988. je SFRJ ostvarila ukupan devizni prihod od 22,9 milijardidolara, pri čemu je učešće prihoda od turizma, saobraćaja, inostranih doznaka i drugih izvora deviznih prihoda iznosilo 11,1 milijardi dolara, od čega na turizam otpada 2,024 milijardi dolara ili 8,83 odsto. Videti: Stanković 1979, 279.
- 23 Godine 1989. podaci o strukturi smeštajnih kapaciteta u SFRJ pokazuju da osnovni smeštajni kapaciteti u turizmu učestvuju sa 25,9%, a komplementarni sa 74,1%. Podaci o učešću različitih tipova smeštaja u strukturi osnovnih smeštajnih kapaciteta pokazuju da hoteli učestvuju sa 72%, turistička naselja sa 20,5%, a ostatak otpada na pansione, motele, prenočišta i dr. U strukturi komplementarnih smeštajnih kapaciteta domaća radinost učestvuje sa 44%, kampovi sa 36%, odmarališta sa 16,5%, dok su banjska i klimatska lečilišta, planinski domovi, gostionice i drugo zastupljeni u manjem procentu. Prema podacima iz iste godine, primetan je bio nepovoljan odnos osnovnih i komplementarnih kapaciteta u pogledu ostvarenog turističkog prometa, budući da su strani turisti u velikom procentu bili orijentisani na korišćenje osnovnih smeštajnih kapaciteta. Takođe, postojala je i nepovoljna struktura distribucije smeštajnih kapaciteta po republikama - SR Hrvatska je učestvovala sa 65,9%, SR Crna Gora sa 9,4%, SR Srbija sa pokrajinama sa 8,6%, dok su SR Slovenija, SR Makedonija i SR BiH učestvovala u manjem procentu. Najveći stepen iskorišćenosti osnovnih kapaciteta zabeležen je u banjskim i klimatskim lečilištima (58,8%) u primorskim i planinskim mestima, zatim u hotelima, i to u hotelima A kategorije (51,2%), i u motelima. U periodu od 1965-1989. prosečna godišnja stopa rasta osnovnih smeštajnih kapaciteta iznosila je 6,4%. Videti: Statistički godišnjak 1989.

i implementirati srednjoročne planove sinhronizovanog razvoja inostranog i domaćeg turističkog prometa.<sup>24</sup>

U novouspostavljenom sistemu udruženog rada, prioritet funkcionalne reorganizacije turističkog sistema podrazumevao je proširivanje materijalne baze turističkog razvoja radi stvaranja vlastitih sredstava OUR-a uposlenih u sektoru turističke privrede za proširenu reprodukciju i prevazilaženje nekonzistentnosti politike razvoja turizma na saveznom, odnosno republičkom, opštinskom i gradskom nivou. To je istovremeno zahtevalo rekonfiguraciju strukture organizacionog sistema turističkih tela i organizacija na svim nivoima funkcionisanja sistema turističke privrede radi unapređenja uslova privređivanja preduzeća u oblasti turizma. Naime, u svakoj republici postojao je razvijen institucionalni sistem turističkih organizacija — državni organi poput saveznih odnosno republičkih komiteta za turizam i turističkih saveza, zatim sistem asocijacija turističke privrede koji je okupljao udruženja turističke privrede pri republičkim privrednim komorama, poslovne zajednice za razvoj turizma i turističke agencije, kao i sistem asocijacija turističkih društvenih organizacija kao što su samoupravne interesne zajednice u sektoru turizma (SIZ), sindikalni odbori ugostiteljskih i turističkih radnika i drugo. Konkretno, u situaciji nepovoljnih uslova kreditiranja je, strateškim merama politike turističkog razvoja, bilo neophodno osigurati ugostiteljskim OUR-ima niže stope poreza na dohodak, odnosno ustupiti porez na dohodak OUR-ima na samostalno raspolaganje kako bi se ta sredstva upotrebila za prevladavanje nepovoljnih uslova odobrenih investicijskih kredita. Takođe, zahtevalo se izjednačavanje prava ugostiteljskih organizacija u domaćem turizmu sa pravima OUR-a koji izvoze proizvode višeg stepena obrade na inostrana tržišta na raspolaganje tzv. izvoznim stimulacijama. (Bakrač 1980, 2–6)

24 «[K]omplementarnost između domaćeg i inostranog turističkog prometa u našoj zemlji jasno je utvrđena [...] pri svakom smanjenju inostranog turističkog prometa povećava se domaći. Najveće razlike evidentirane su u hotelskom smeštaju turista. Kada strani turisti duže i više borave u hotelima, smanjuje se udeo domaćeg turizma. Kada strani turisti ne pokazuju veće interesovanje za hotelskim smeštajem, isti se nudi domaćem turističkom tržištu, koje je gotovo u čitavom posleratnom razvoju turizma, a naročito u vreme njegove komercijalizacije posle sedamdesetih godina, svojevrsna rezerva turističke ponude.» Videti: Kobašić 1987, 18.

Sve to bilo je nužno da bi se u situaciji stagnacije materijalne proizvodnje, pada realne vrednosti BDP-a i kontinuiranog rasta inflacije uspostavili neophodni preduslovi za implementaciju srednjoročnih planova razvoja turizma kao pokretača privreda gradova, opština, regiona, republika i čitave zemlje.<sup>25</sup> Iako uslovi poslovanja i mogućnosti razvoja turizma u bitnoj meri zavise od angažovanja struktura lokalne samouprave na obezbeđivanju adekvatnih uslova za razvoj lokalnog turizma — poput odgovajuće politike cena komunalnih usluga, funkcionisanja nadležnih službi, trgovine, saobraćajno-komunikacione infrastrukture, zdravstvenih usluga, kulturnih i zabavnih centara, turističke propagande i drugo — sveobuhvatnost takvog zadatka često je prevazilazila organizaciono-materijalne kapacitete i nadležnosti OUR-a i zahtevala je aktivnu saradnju društveno-političkih organizacija i stručno-planerskih institucija na nivou gradova i opština odnosno regiona i republika, pogotovo u slučaju nerazvijenih sredina na čijoj su se administrativnoj teritoriji uglavnom nalazila memorijalna spomen-područja NOB-a. Uravnoteženje domaćeg i inostranog turističkog prometa, kao i usklađivanje turističke ponude i potražnje, zahtevalo je sprovođenje principa integralnog delovanja u gradskim sredinama, kao i na području opština i prostoru užih regija (uz poštovanje i nadograđivanje postojećih prostornih planova na svim nivoima — od regionalnih prostornih, preko urbanističkih do regulacionih i izvedbenih planova) kako bi se koordinisano izvodila planska i usmerena izgradnja turističkih kapaciteta i komplementarnih sadržaja i objekata, uz racionalno korišćenje prostornih resursa i funkcionalno povezivanje strukture i kategorije turističkih objekata. Samo na taj način je bilo moguće planski upotrebiti kapacitete postojećih ugostiteljskih i drugih smeštajnih objekata za razvoj turizma kao užeg segmenta razvoja privrede gradova, opština i regiona, i u isto vreme racionalno iskoristiti turističke potencijale prirodnih lepota, kulturno-istorijskih spomenika, sportsko-rekreativnih objekata te saobraćajnih veza za ostvarivanje turističkog prometa.

25 «... [u]sklađenost ne samo između pojedinih privrednih djelatnosti i grana, već i odgovarajuća teritorijalna usklađenost pretpostavka [je] optimalnog društveno-ekonomskog razvoja, a prvenstveno privrednog razvoja. Tu usklađenost u privrednom razvoju treba postići kako između pojedinih područja, tako i unutar tih područja. Takva područja koja čine osnovne teritorijalne jedinice za postizanje navedene teritorijalne usklađenosti nazivamo ekonomskim regijama». Videti: Rendulić 1974, 102.

U praksi, ovu fazu razvoja masovnog turizma u SFRJ obeležio je veći angažman opštinskih struktura, mesnih zajednica i lokalnih turističkih organizacija na pripremi turističke sezone u kontinentalnim delovima zemlje. Tako su u periodu od 1975. do 1980. te od 1981. do 1985. godine, donošeni srednjoročni planovi turističkog razvoja na nivou republika, koji su nominalno bili usklađeni sa generalnim planovima društveno-ekonomskog razvoja na nivou Federacije. Planovi su predviđali predloge za unapređenje razvoja kontinentalnog turizma poput produžavanja turističke sezone na predsezonske periode i zimske mesece, mera za poboljšanje korišćenja raspoloživih smeštajno-ugostiteljskih kapaciteta, pre svega osnovnih (hotela, pansiona, motela, prenoćišta, kampova), kao i za unapređenje postojećih i izgradnju novih komplementarnih kapaciteta (odmarališta, privatnog smeštaja, planinskih domova, privremenih smeštajnih kapaciteta) te izrada i dopuna urbanističkih planova radi sprečavanja stihijnosti u izgradnji objekata i zaštite prirodnog okoliša i kulturno-istorijskih znamenitosti. Takođe, planirana su ulaganja u razvoj nedovoljno razvijenog planinskog i banjskog turizma,<sup>26</sup> te seoskog, zdravstvenog, sportsko-rekreativnog i kulturno-obrazovnog turizma. Lokalne turističke organizacije radile su na obogaćivanju programa turističke ponude radi uključivanja novih turističkih lokaliteta u lokalnu turističku ponudu i na proširivanju turističkih itinerera u cilju kombinovanja različitih vidova korišćenja turističkih sadržaja, kao i na razvoju turističke propagande. Posebnu ulogu u facilitaciji domaćeg turističkog prometa i regulisanju odnosa turističke ponude i potražnje imala je razgranata mreža turističkih agencija u Jugoslaviji.<sup>27</sup>

26 Prema podacima iz 1979. godine, planinski turizam u ukupnom turističkom prometu SFRJ je učestvovao svega sa 5,4% smeštajnih kapaciteta, ili cca. 52.000 ležajeva, od čega 24.000 u SR Sloveniji, 14.000 u SR Srbiji, 6.000 u SR BiH i 5.400 u SR Hrvatskoj. U razvoju banjskog turizma prednjačila je SR Srbija koja je te godine učestvovala sa 41.400 ležajeva od ukupno 58.400 ležajeva na nivou cele zemlje. Videti: Bakrač 1980, 2–6.

27 Nakon nacionalizacije predratne turističke agencije «Putnik» 1946. godine, agencija je funkcionisala kao centralizovana turistička organizacija sa sedištem u Beogradu i sistemom lokalnih podružnica u zemlji i predstavništvima u inostranstvu sve do sredine pedesetih – kada se formira decentralizovan sistem turističkih agencija sa republičkim centralama kao što su «Kompas» u Ljubljani, «Generalturist» u Zagebu, «Express» u Rijeci, «Atlas» u Dubrovniku, «Putnik» u Beogradu. Videti: Tchoukarine 2010, 107–138. Prema statističkim podacima iz 1989. godine, 44% turističkog prometa u SFRJ realizovano je putem turističkih agencija. Videti: Statistički godišnjak 1989.

Tako se već od sredine sedamdesetih u strategije i planove srednjoročnog razvoja lokalne turističke ponude republika, regiona i opština postepeno uključuju i lokaliteti memorijala Revolucije i NOB-a, u cilju proširivanja pratećih turističkih delatnosti i obogaćivanja turističke ponude. Kao razvojnu podlogu za uključivanje sistema memorijalnih lokaliteta NOB-a u turističku ponudu jugoslovenskih republika predstavljali su postojeći nivo razvijenosti prometne i prateće infrastrukture, ugostiteljskih i smeštajnih kapaciteta, turistički atraktivnih sadržaja te saobraćajno-geografska pozicioniranost, lepota krajolika i biodiverzitet prirodne sredine. Inicijativama za uključivanje memorijala NOB-a u sistem turističke ponude republika nastojalo se pospešiti privredni razvitak ekonomski nerazvijenih sredina, i na taj način doprineti društveno-ekonomskom razvoju lokalnih zajednica na nivou čitave zemlje.

Zbog toga je uvođenje sistema memorijalnih lokaliteta NOB-a na mapu turističkih destinacija Jugoslavije predstavljalo logičan pokušaj da se strategije i srednjoročni planovi razvoja masovnog turizma funkcionalno nadgrade obogaćivanjem turističke ponude te da se snažan ekonomski podsticaj industrije turizma usmeri na razvoj lokalnih privreda u nerazvijenim krajevima, čime bi se razvojni efekti turističke privrede proširili i na kontinentalni deo zemlje. U isto vreme, inicijative za uvođenje memorijalne baštine NOB-a u sistem turističke ponude, kao i mogućnost da se simboličko-memorijalni, socio-ekonomski potencijali i niz vanekonomske funkcije sistema memorijalnih objekata NOB-a ekonomski utiliziraju kao kompletan turistički proizvod na nivou cele zemlje, proisticale su iz činjenice da je mreža memorijala NOB-a u SFRJ bila koncipirana i izgrađena kao funkcionalno kapacitiran sistem koji je zauzimao veoma važno mesto u sistemu samoupravnih društvenih odnosa jugoslovenskog socijalizma. Tako se socio-ekonomskom utilitarizacijom multifunkcionalnih kapaciteta spomen-područja NOB-a nastojalo aktivirati razvojne potencijale izgrađenog sistema antifašističkih memorijala radi prevazilaženja gorepomenutih disproporcija između domaćeg i inostranog turizma, oživljavanja lokalnog turističkog prometa i društveno-ekonomskog razvoja lokalnih zajednica.

U zavisnosti od stepena razvijenosti smeštajno-ugostiteljskih kapaciteta, infrastrukturne opremljenosti i vrste pratećih sadržaja, sistem spomen-područja u SFRJ omogućavao je različite vrste namenskog korišćenja izgrađenih kapaciteta u turističke svrhe. Radi što efikasnijeg iskorišćenja turističkih potencijala

memorijala NOB-a, u popularizaciju ovog tipa turističke ponude aktivno je bio uključen sistem turističkih organizacija kroz razvijenu izdavačku delatnost i masovnu produkciju promotivnih sadržaja — poput klasičnih turističkih vodiča, specijalizovanih turističkih vodiča posvećenih spomenicima Revolucije i NOB-u, brošura, mapa sa turističkim itinererima, izletničkih vikend-programa, priručnika za učeničke ekskurzije i slično. (Bjelajac 1981; Jokić 1986; Stanković 1980)

U pogledu sadržaja, promotivnim publikacijama se nastojalo, pored istorijske dimenzije, predstaviti celovitu ponudu turističkih vrednosti pojedinih memorijala i na taj način segmentirati turističku ponudu. (Marić 1976, 11) Tako su pored promo-materijala lokalnih turističkih organizacija, kojima su promovisani turistički potencijali pojedinačnih spomen-područja u cilju obogaćivanja lokalne turističke ponude, postojale i specijalizovane turističke publikacije sa objedinjenim informacijama o različitim vrstama memorijala NOB-a u preko sto mesta u Jugoslaviji, počev od spomen-ploča i drugih spomen-obeležja u udaljenim planinskim krajevima, preko pojedinačnih spomenika, mreže gradova-heroja i drugih značajnih memorijala, do uređenih memorijalnih kompleksa sa razvijenim sistemom za organizovan prihvata posetilaca poput Kozare, Sutjeske, Kadinjače i drugo, koji su godišnje okupljali između 4 i 5 miliona posetilaca.<sup>28</sup>

Inkorporacijom sistema memorijala NOB-a u postojeću turističku ponudu na nivou cele zemlje nastojala se prevazići nepovoljna struktura smeštajnih kapaciteta u SFRJ, gde su komplementarni smeštajni kapaciteti bili nedovoljno razvijeni i iskorišćeni u odnosu na osnovne smeštajne kapacitete (popularna krilatica «turizam van hotela»). Proširivanjem postojeće ponude novim turističkim itinerarima te zdravstvenim, rekreativnim i kulturno-obrazovnim sadržajima, pokušavalo se funkcionalno objediniti planinski sa banjskim odnosno seoskim turizmom, i na taj način proširiti turističku sezonu na vansezonski period i zimske mesece kako bi se

28 Izdavač Turistička štampa je u sklopusvoje Biblioteke turističkih vodiča Spomenici revolucije objavila 29 turističkih vodiča značajnijih memorijala. Tiraž je bio dva miliona primeraka. Izdavačka delatnost ovog tipa bila je adekvatno podržavana i društveno valorizovana u SFRJ, pa je tako Biblioteka Spomenici revolucije 1978. nagrađena Zlatnom plakatom na Devetom međunarodnom sajmu turizma i sporta u Sarajevu, a 1984. godine Poveljom 4. juli SUBNOR-a Jugoslavije za publicistiku. Videti: Jokić 1986.

prevazišla izrazita koncentracija turističkog prometa isključivo u letnjoj sezoni. Da bi se ovakvi predlozi razvoja domaćeg turizma ostvarili u praksi, turistička društva su pokretala inicijative da se u radnim organizacijama uvede sistem višekratnog korišćenja godišnjih odmora tokom godine. Sadržinskim obogaćivanjem postojećih turističkih itinerara na memorijalnim lokalitetima nižeg ranga valorizacije nastojala se prevazići ustaljena praksa masovnih poseta najznačajnijim memorijalnim kompleksima te spomen-parkovima i spomen-područjima isključivo u danima državnih praznika ili prilikom obeležavanja značajnih događaja, godišnjica, jubileja i slično, i u isto vreme dodatno aktivirati simbolički potencijal istorijske dimenzije memorijala NOB-a privlačenjem novih tipova korisnika kroz plansko obogaćivanje turističke ponude novim sadržajima, proizvodima i uslugama.

Mreža spomen-područja NOB-a posedovala je, dakle, razvijenu logistiku koja je obezbeđivala popunjenost kapaciteta i korišćenje pratećih sadržaja u određenim periodima godine, ali ne i kontinuirane turističke posete tokom većeg dela godine. S druge strane, logistička struktura sistema memorijala NOB-a omogućavala je programsko uključivanje velikog broja različitih društveno-političkih organizacija, društvenih organizacija i udruženja u tekuće programe, naročito u vreme državnih praznika i komemorativnih manifestacija. U tom smislu, omladinska organizacija izviđača predstavljala je razvijenu mrežu izviđačkih organizacija u Jugoslaviji koja je ostvarivala veoma važne ideološko-političke, kulturno-edukativne i društveno-kohezivne funkcije kroz upoznavanje jugoslovenske omladine sa antifašističkom tradicijom NOB-a, najvažnijim ličnostima Revolucije i mestima najznačajnijih događaja iz istorije NOB-a. (Savez izviđača 1983)

Savez izviđača Jugoslavije bio je organizaciono povezan sa institucionalnim sistemom spomen-obeležja NOB-a kao jedan od najmasovnijih korisnika istorijsko-edukativnih sadržaja, smeštajnih i drugih pratećih kapaciteta sistema memorijala NOB-a. Aktivnosti izviđača Jugoslavije umnogome su se poklapale sa novim srednjoročnim planovima razvoja kontinentalnog turizma koji su predviđali funkcionalnu nadopunu simboličko-memorijalne komponente spomen-područja daljim razvijanjem ugostiteljsko-smeštajnih kapaciteta i drugih komplementarnih turističkih sadržaja radi diverzifikacije turističke ponude. Izviđačke aktivnosti poput izleta, pohoda, taborovanja ili memorijalnih marševa podrazumevale su organizovano korišćenje upravo onih kapaciteta i sadržaja

memorijala NOB-a koji su bili nedovoljno razvijeni kao turistički proizvod, a u novim strategijama turističkog razvoja prepoznati su kao neiskorišćen potencijal za obogaćivanje turističke ponude lokalnih sredina u vidu kombinovanja planinskog, morskog i banjskog turizma kroz funkcionalno kapacitiranje i objedinjeno korišćenje planinskih domova, motela, prenoćišta, kampova, uvođenje izletničkih tura, proširivanje itinerara pešačkog turizma i drugo. (Omladinska planinarska transverzala 1979)

Pored organizacije izviđača, Ferijalni savez Jugoslavije funkcionisao je takođe kao jedna od krovnih omladinskih organizacija i važan segment posleratnog razvoja kulturno-edukativnog i omladinskog turizma u socijalističkoj Jugoslaviji. Od osnivanja 1952. godine, organizaciono-logističku strukturu Ferijalnog saveza godišnje je koristilo između 20.000 i 50.000 dece i srednjoškolaca. (Juras 1979) Razgranata decentralizovana organizacija ferijalaca imala je svoje podružnice u preduzećima, školama, omladinskim udruženjima i na fakultetima u gotovo svim opštinama Jugoslavije, a lokalna ferijalna udruženja funkcionisale su kao pravna lica. Nakon rata, Ferijalni savez je koristio kapacitete predratne mreže omladinskih hostela, sezonskih ferijalnih domova, dečjih i omladinskih letovališta i kampova za organizovanje letovanja, zimovanja, izletničkih tura te rekreativno-zabavnih i kulturno-edukativnih programa namenjenih upoznavanju dece i omladine sa istorijskim tradicijama NOB-a i prirodnim lepotama Jugoslavije. Zbog svog društvenog značaja i socijalno-kohezivnih funkcija, aktivnosti Ferijalnog saveza i Saveza izviđača Jugoslavije, kao kolektivnih članova Saveza socijalističke omladine Jugoslavije, bile su podržavane sistemom državnih subvencija za grupna putovanja, smeštaj i prateće aktivnosti.

Jugoslovenski pioniri predstavljali su jednu od najmasovnijih društveno-političkih organizacija koja je okupljala učenike osnovnih škola. Poput ferijalaca i izviđača, i pionirska organizacija bila je organizaciono uključena u institucionalni sistem idejno-političke naobrazbe i negovanje socijalističkog patriotizma, pre svega kroz primarne institucije obrazovnog sistema, a zatim i kroz pohađanje kulturno-edukativnih programa memorijalnih-kompleksa, organizovane posete kulturno-istorijskim manifestacijama NOB-a i proslavama najznačajnijih datuma istorije Jugoslavije. Organizovani sistem delatnosti pionirske organizacije obuhvatao je niz institucionalnih aktivnosti usmerenih na idejno-političku edukaciju i upoznavanje sa kulturno-istorijskim znamenitostima i prirodnim



lepotama Jugoslavije. Memorijali NOB-a predstavljali su nezaobilazne tačke tokom učeničkih ekskurzija i bili su programski i smeštajno kapacitirani za organizovan prihvrat učenika prilikom održavanja svečanosti, memorijalnih manifestacija, pionirskih susreta, zborovanja i izleta karakterističnih naziva (*Stazama Revolucije, Titovim putem, Pohod «Bratstvo i jedinstvo», Pohod «Putevima 14. Divizije», Tabor «Sutjeska», Tragom 12. proleterske brigade*). U sistemu turističkih organizacija takođe je postojao segment turističkih kapaciteta i pratećih sadržaja namenjenih kulturnim, edukativnim i sportsko-rekreativnim aktivnostima pionira poput pionirskih domova, odmarališta, letovališta i zimovališta, izletničkih lokaliteta, kampova i pionirskih gradova.

Društveni značaj aktivnosti nabrojanih omladinskih organizacija i udruženja te njihova brojnost, organizaciona struktura, sadržaj društvenog delovanja i potencijal masovne mobilizacije osnovaca, omladinske i studentske populacije uklapali su se u programske aktivnosti društvenih organizacija koje su upravljale spomen-područjima NOB-a, naročito od kraja sedamdesetih kada turistička društva proširuju lokalnu turističku ponudu uvođenjem kulturno-istorijskih sadržaja, među kojima su spomen-obeležja NOB-a predstavljala tačke ukrštanja pešačkih ruta, planinarskih puteva-transverzala, jednodnevnih ili višednevnih izleta i drugih vidova turističkih aktivnosti koje su posedovale simboličko-memorijalnu, kulturno-obrazovnu i sportsko-rekreativnu dimenziju. Tako su memorijalni lokaliteti, do tada rezervisani isključivo za realizaciju kulturno-edukativnih i vaspitnih delatnosti omladinskih organizacija, (Savez izviđača Jugoslavije 1964) postali obuhvaćeni proširenim programima turističkih poseta izletničkim lokalitetima, a sami ovi lokaliteti su zbog prepoznatih ekonomsko-turističkih potencijala postajali predmetom izrada i dopuna urbanističkih planova kako bi se sprečila stihijnost izgradnje objekata, očuvali resursi prirodne sredine, spomeničkih i pejzažno-ambijentalnih celina, i time unapredili uslovi za unisoni razvoj planinskog, seoskog odnosno banjskog turizma u lokalnim sredinama. (Pešev 1980, 3)

Primeru radi, već krajem sedamdesetih godine je razvoj planinskog i pešačkog turizma u kontinentalnom delu SR Hrvatske bio rezultat planskog pristupa u realizaciji strategija razvoja kontinentalnog turizma. Integralno planiranje prostornog i društveno-ekonomskog razvoja uključivalo je koordinisane aktivnosti niza ekspertskih institucija, nadležnih društveno-političkih organizacija i tela na izradi prostorno-planske dokumentacije za unapređenje

postojećih i izgradnju novih turističkih kapaciteta i sadržaja različite namene komplementarnih lokalnom razvoju turizma u opštinama i regionima. Rezultat zajedničkog rada Zavoda za prostorno planiranje i urbanizam, sistema turističkih organizacija, republičkih i opštinskih struktura bila je objedinjena izgradnja kapaciteta i funkcionalno povezivanje kontinentalnih regija u cilju razvoja pešačkog turizma na nivou cele Republike. Krajem sedamdesetih i početkom osamdesetih formiran je sistem planinskih puteva-transverzala, planinarskih ruta, izletničkih lokaliteta, kampova i planinskih domova koji je povezivao Hrvatsko zagorje, Samoborsko gorje, Klek, Gorski kotar, Velebit. (Planinarsko društvo «Oki» 1977)

Republička planinarska transverzala obuhvatala je 12 regija. Mnogi turistički putevi-transverzale bili su povezani sa memorijalnim lokalitetima NOB-a i istorijskim transverzalama NOR-a poput trasa *Tragom 12. proleterske brigade, Partizanskog puta Medvednicom, Puta kalničkih partizana* ili *Bratskog planinarskog puta* koje su povezivale planinska područja Hrvatske sa Slavonijom itd. (Špoljarić 1980, 10) Podršku razvoju turističke ponude kontinentalnog turizma davala su turistička društava osnivanjem turist-biroa, info-centara, organizovanom promocijom planinskog i pešačkog turizma u zemlji i inostranstvu, produkcijom info-materijala u vidu tematskih vodiča za upoznavanje pojedinih regija i razvijanjem logistike kroz uvođenje organizovanih vodičkih službi i drugo. (Turizam 1979, 10)

Na osnovu svega prethodno navedenog, može se zaključiti da je društveni podsistem memorijala NOB-a ostvarivao niz najrazličitijih društvenih funkcija unutar celokupnog sistema radničkog odnosno društvenog samoupravljanja u socijalističkoj Jugoslaviji. Budući funkcionalno inkorporiran u strukturu samoupravnih proizvodnih odnosa naporedo sa teritorijalno-političkim sistemom organizacije opštinske, to jest komunalne samouprave te prostorno-fizičkom matricom infrastrukturnog razvoja jugoslovenskog društva, istorijski razvoj memorijalnog sistema NOB-a bio je od samog početka strateški koncipiran tako da prevashodno ostvaruje istorijski evokativnu i društveno-integrativnu ulogu u ideacionoj sferi samoupravnih društvenih odnosa kroz mnoštvo ekonomskih, vaspitno-obrazovnih, kulturno-umetničkih i sportsko-rekreativnih funkcija.

Uprkos brojnim internim protivrečnostima, istorijska dinamika razvoja strukture proizvodnih odnosa jugoslovenskog samoupravljanja je tokom nepunih četrdesetak godina institucionalno organizovanog postojanja predstavljala istorijski presedan u celokupnoj pisanoj istoriji svih jugoslovenskih naroda. Dotad

nezabeleženi trend relativno postojanog ekonomskog rasta i društvenog razvoja proizveo je razvojnu podlogu za civilizacijski skok u unapređenju najrazličitijih dimenzija društvenih odnosa velike većine jugoslavenskih naroda i narodnosti. O tom istorijskom fenomenu, relevantnom u svetskim okvirima ne samo svog doba, svedoči impozantna, premda skrajnuta empirijska građa onovremenog naučnog i razvojno-istraživačkog sektora, publicistička produkcija, podjednako u domaćim i svetskim okvirima te ostaci materijalnih i simboličkih infrastrukture samoupravljanja koji više od trideset godina predstavljaju objekt revizionističkih falsifikacija u obliku osporavanja i krivotvorenja bazičnih istorijskih činjenica te sve agresivnijih pokušaja dezavuisanja i kriminalizacije istorijskog značaja progresivnog istorijskog nasleđa socijalističke Jugoslavije.

Nesumnjivo civilizacijski progresivan karakter istorijske pojave, razvoja i zaostavštine socijalističke Jugoslavije, ne samo na lokalnoj i regionalnoj ravni, već svakako i u svetskim okvirima, doveden je u pitanje pojavom i postojanim delovanjem ideologije istorijskog revizionizma koji koincidiraju sa procesom istorijskog obnavljanja i jačanja kontrarevolucionarne politike u globalnim okvirima, počev od kraha revolucionarne 1968. godine i uspona ideologije neoliberalizma i neoimperijalizma od početka sedamdesetih godina XX veka do današnjih dana. Nedvojbeno istorijski regresivan karakter kontrarevolucionarnih politika i odgovarajućih istorijskih procesa u poslednjih je pola stoleća generisao situaciju koju danas prepoznajemo u nizu aktuelnih fenomena koji svedoče potpunu istorijsku obnovu predrevolucionarnog poretka u globalnim okvirima, obeleženu jačanjem retrogradnih političkih oblika širom sveta, koje u nedostatku dovoljnog broja teorijski adekvatnih analiza još uvek samo analoški asociramo sa istorijskim fašizmima, dočim ih u ekonomskoj i političkoj sferi prepoznajemo kao uznapredovali proces formiranja sistema savremenog kapitalističkog robovlasništva.

U ovom smislu, istorijski kontinuitet gotovo poluvekovnog procesa intenziviranja revizionističkih napada na civilizacijski progresivne domete istorijskog nasleđa socijalističke Jugoslavije predstavlja veoma simptomatičan, višestruko znakovit politički fenomen u pogledu načina funkcionisanja ideologije istorijskog revizionizma u globalnim okvirima. Nimalo slučajno, socijalizam uopšte i socijalistička Jugoslavija specifično, predstavljaju glavni objekt revizionističkog udara, budući da čak i danas, na početku treće decenije XXI veka, istorijsko nasleđe Jugoslavije predstavlja

veoma moćan istorijski simbol mogućnosti nemogućeg — anti-kapitalističkog, antifašističkog i antikolonijalnog revolucionarnog oslobođenja potlačenih klasa i kolonizovanih naroda u eri istorijske dominacije aktuelnih oblika imperijalizma i inoviranog robovlasničkog sistema savremenog kapitalizma.

## CITIRANA LITERATURA

«Društveni plan privrednog razvoja Narodne Republike Hrvatske za razdoblje od 1957. do 1961. godine». 1958. *Narodne novine* 1.

«Društveni plan razvoja Socijalističke Republike Hrvatske za razdoblje od 1966. do 1970. godine». 1966. *Narodne novine* 30.

«Informacija o uređenju spomen-područja». 1990. Zagreb: Republički odbor SUBNOR-a.

«O ostvarivanju programa saveza izviđača — materijal jugoslovenskog savetovanja održanog u Sarajevu 31. oktobra i 1. novembra 1964». 1964. Beograd: Savez izviđača Jugoslavije.

«Uloga informacije i propagande u turizmu». 1979. *Turizam: stručni časopis za turistička pitanja XXVII* (9).

Bakrač, Boris. 1980. «Turistička sezona 1979. godine — predviđanja za 1980. godinu». *Turizam — jugoslovenski turistički časopis* 28 (2): 2–6.

Balibar, Etienne. 2012. «Civic Universalism and Its Internal Exclusions: The Issue of Anthropological Difference». *Boundary 2*, 39 (1): 207–229.

Berc, Dafne. [Neobjavljena doktorska disertacija]. *Mediterranean Species: Tourism Landscapes*. Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya, Departament de Projectes Arquitectònics.

Bjelajac, Anđelka. 1981. *Putevima Revolucije u Pokrajini*. Beograd: Savezni komitet za turizam.

Braudel, Fernand, i Sarah Matthews. 1982. *On History*. Chicago: The University of Chicago Press.

Duda, Igor. 2010. «Workers into Tourists: Entitlements, Desires, and the Realities of Social Tourism under Yugoslav Socialism», u: *Yugoslavia's Sunny Side: A History of Tourism in Socialism (1950s–1980s)*, uredili Hannes Grandits i Karin Taylor, 33–68. Budapest/New York: Central European University Press.

Hristov, Branislava. 2014. «Karakteristike razvoja turizma i turističke politike u SFRJ.» Naučno izlaganja dostupno na: <http://www.ekof.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2014/05/08-Karkteristike-razvoja-turizma-l-turisti%C4%8Dke-politike-SFRJ.pdf>

*Izviđački vjesnik*. 1983 (228–229). Sarajevo: Savez izviđača BiH.

Jokić, Gojko. 1986. *Jugoslavija: spomenici revolucije*. Beograd: Turistička štampa.

Jokić, Gojko. 1978. *Nacionalni Park «Kozara»*. Beograd: Turistička štampa.

Juras, Vjekoslav. 1979. «Sportske aktivnosti u ljetovalištima». *Savez društava «Naša djeca»*. Zagreb: Knjigotisak.

Kobašić, Antun. 1987. *Turizam u Jugoslaviji: razvoj, stanje, perspektive*. Zagreb: Informator.

Latifić, Ibrahim. 1997. *Jugoslavija 1945–1990: razvoj privrede i društvenih delatnosti u SFRJ*. Beograd: Društvo za istinu o antifašističkoj narodnooslobodilačkoj borbi u Jugoslaviji (1941–1945).

Marić, Savo. 1976. «Jugoslavija koja se voli». *Turističke novine XXIII (940)*.

Mattioni, Vladimir. 2003. *Jadranski projekti: projekti Južnog i Gornjeg Jadrana 1967–1972*. Zagreb: Urbanistički institut Hrvatske.

*Omladinska planinarska transverzala Tragom 1. Partizanskog odreda Split*. 1979. Split: Savez Boraca NOR-a — Općinski odbor Split i Konferencija Saveza socijalističke omladine Split.

Pack, Sasha. 2006. *Tourism and Dictatorship: Europe's Peaceful Invasion of Franco's Spain*. London: Palgrave Macmillan.

Pack, Sasha. 2008. «Tourism, Modernization, and Difference: A Twentieth-Century Spanish Paradigm». *Sport in Society* 11, 657–672.

Pešev, Tatjana. 1980. «Priprema i provedba ovogodišnje sezone u SR Hrvatskoj». *Turizam — jugoslovenski turistički časopis* 28 (4), 3.

*Putni dnevnik i vodič planinarskom transverzalom «Petrova Gora»*. 1977. Zagreb: Planinarsko društvo «Oki».

Rendulić, Nedeljko. 1974. «Regionalni aspekt privrednog razvitka u svjetlu novih ustavnih promjena». *Politička misao — časopis za političke znanosti* 11 (3): 102–117.

Rendulić, Nedeljko. 1978. «Da li je stupanj finansiranja proširene reprodukcije pokazatelj samoupravljanja». *Politička misao — časopis za političke nauke* 15 (3): 331–344.

Špoljarić, Branimir. 1980. «Pješački turizam». *Turizam — jugoslovenski turistički časopis* 28 (6).

*Spomenici revolucionarnog radničkog pokreta narodnooslobodilačkog rata i socijalističke revolucije — kategorizacija*. 1986. Zagreb: Republički zavod za zaštitu spomenika kulture.

Stanković, Stevan M. 1979. *Turizam u Jugoslaviji*. Beograd: Turistička štampa.

Stanković, Stevan M. 1989. «Savremeni problemi domaćeg i inostranog turizma u Jugoslaviji». *Dela* 6: 276–283.

Stanković, Stojan. 1980. *Priručnik za izvođenje učeničkih ekskurzija*. Beograd: Turistička štampa.

*Statistički godišnjak SFR Jugoslavije, 1949–1988*. 1989. Beograd: Savezni zavod za statistiku.

Tchoukarine, Igor. 2010. «The Yugoslav Road to International Tourism». *Yugoslavia's Sunny Side*, 107–140.

Vidović, Jakov. 1977. *Zbornik radova Samoupravno interesno organiziranje: priručnik za delegate i delegacije u samoupravnim interesnim zajednicama*. Zagreb: Grafički zavod Hrvatske.

# BIOGRAFIJA



→ Milan Rakita je diplomirao na Odeljenju za sociologiju Filozofskog fakulteta u Beogradu. Bio je polaznik Centra za ženske studije i istraživanje roda, Alternativne akademske obrazovne mreže i Škole za istoriju i teoriju slika Centra za savremenu umetnost u Beogradu. Osnivač i član uredništva časopisa za sliku i politiku «Prelom» te konsultant, glavni urednik, član redakcija i saradnik u naučnoj, novinskoj i marketinškoj periodici. Radio u industriji oglašavanja i agencijama za istraživanje tržišta i javnog mnjenja. Kao nezavisni istraživač sudeluje u istraživačkim projektima akademskih institucija i istraživačkih organizacija u zemlji i inostranstvu. Objavljuje naučne članke i teorijske studije u oblasti teorije ideologije, antikolonijalizma i problematike prostornosti društvenih odnosa.

## **IMPRESUM**

### **AUTOR**

Milan Rakita

### **NASLOV**

Prostorno-političke i memorijalne  
infrastrukture socijalističke Jugoslavije

### **IZDAVAČ**

Rosa Luxemburg Stiftung Southeast Europe

### **UREDNICI**

Krunoslav Stojaković  
Vladan Jeremić

### **LEKTURA I KOREKTURA**

Maja Solar

### **DIZAJN**

Sven Sorić

### **PISMO**

Favorit & Favorit Lining  
(Dinamo type foundry)

### **PISMO**

Munken pure

### **TIRAŽ**

200

### **ŠTAMPA**

Standard 2, Beograd

### **GODINA IZDANJA**

2019.

ISBN-978-86-88745-38-3

**CIP — Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије**

321.74(497.1)

316.7(497.1)

РАКИТА, Милан, 1975–

Prostorno-političke i memorijalne infrastrukture  
socijalističke Jugoslavije / Milan Rakita. – Beograd : Rosa  
Luxemburg Stiftung Southeast Europe, 2019 (Beograd :  
Standard 2). – 113 str. ; 23 cm

Tiraž 200. – Biografija: str. 113. - Napomene i bibliografske  
reference uz tekst. – Bibliografija: str. 108–111.

ISBN 978-86-88745-38-3

- а) Југославија — Друштвено-политички развој
- б) Југославија — Културна политика

COBISS.SR-ID 282242316

-----

