

Слободан Бјелица  
 Универзитет у Новом Саду  
 Филозофски факултет  
 Одсек за историју  
 sbjelica@eunet.rs

Оригиналан научни рад  
 примљено: 17. март 2013  
 прихваћено: 1. октобар 2013

## ПИТАЊЕ СРЕЗОВА У ВОЈВОДИНИ 1955–1965. ГОДИНЕ\*

**Сажетак:** Простор АП Војводине је непосредно након 1945. године био подељен на округе, срезове, градове и општине, чије су границе углавном биле „наслеђене“ из времена Краљевине Југославије. Међутим, са увођењем самоуправљања, долази до промена у административној подели, као првим кораком у правцу увођења комуналног система. Суштина реформе политичко-територијалних јединица је била стварање заокруженијих економских целина и то спајањем више дотадашњих општина. Истовремено је текао процес „укрупњавања“ срезова, све до њиховог потпуног укидања. То је доводило до различитих проблема: међусобне суревњивости привредних центара, националних несугласица (што је посебно било изражено у Војводини) итд. Коначним завршетком реформе створен је систем локалне самоуправе какав мање-више и данас постоји.

**Кључне речи:** Војводина, комунални систем, општине, срезови.

Првим законом о административној подели, донетим 1. септембра 1945. године, НР Србија је подељена на 22 округа, град Београд, 2 аутономне јединице, 153 среза, 30 градова, 167 општина, 3.649 месних народних одбора и 6.605 насељских одбора. Годину дана касније у Војводини су укинута окрузи, а исто је учињено на простору целе Републике Законом од 13. априла 1947. године. Тада је формирано: 117 срезова, 34 града, 8 градских рејона, 6.605 месних народних одбора, 6.605 насељских одбора и једно градско насеље (општине су такође укинута). Закон је донет годину дана после доношења савезног Општег закона о народним одборима и заправо је представљао усклађивање територијалне поделе Србије начелима савезног закона. Закон о подели НРС на области донет је 1949. године, када је на простору „уже Србије“ установљено пет области: београдска, нишка, крагујевачка, тимочка и титовоужичка (град Београд остао је изван области). Но, области су укинута новембра 1951. године Указом Президијума НС НРС. Годину дана раније Законом су укинута насељски одбори, а образовано је: 136 срезова, 34 града ван састава среза, 56 градова у саставу среза, 29 градских насеља, 14 рејона и 2.578

\* Текст је настао као фазни резултат рада на пројекту *Војвођански простор у контексту европске историје* (број 177002) Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

месних народних одбора.

Срезови, а нарочито окрузи који су им били надређени, били су само елементи централизованог механизма карактеристичног за „административни“ период развоја социјалистичке Југославије. Међутим, са увођењем самоуправљања поново је промењена територијална организација НР Србије. Априла 1952. године донет је нови закон којим су уместо дотадашњих срезова, градова ван срезова, градова у саставу среза, градских рејона, градских насеља и месних народних одбора, као политичко-територијалне јединице успостављене општине (2.161), градске општине (89), градови (7) и срезови (128). Поновна појава општине, као политичко-територијалне јединице која је настала спајањем територија више месних народних одбора, била је у вези са припремама за увођење комуналног система у ФНРЈ. Сврха изградње комуналног система декларативно је било непосредније учешће самих грађана у власти и приближавање самог места власти грађанима. Један од аспеката комуналног система било је и преношења функција среза на комуне, односно увећане општине, будући да су срезови сматрани исувише великим за остваривање задатака локалне самоуправе. Њима је у оквиру комуналног система била намењена нова улога и знатно већа територија.

Уочи увођења комуналног система, најављеног за 1955. годину, вођене су интензивне консултације између покрајинског и републичког Извршног већа, као и унутар војвођанске администрације, како би се пронашао најбољи модел нове организације власти на локалном нивоу. Тако је на једном састанку војвођанских локалних функционера Петар Релић упознао присутне са начелним ставом да све постојеће војвођанске општине опстану као комуне „због тога што се нама мање више чини да наша места у сваком погледу представљају једну економску целину“. Ипак је допуштао могућност да се интегришу „подручја на падинама Фрушке горе, добар део Јужног Баната, па и нека места у осталим крајевима наше Покрајине“, која су бројала до 2.500 становника. Поред броја становника, као критеријум по коме су се евентуално могле укрупњавати општине навео је и субјективни моменат, „тојест шта људи у самом месту које треба да се спаја мисле о томе, да ли желе да се споје са суседним местом и у коме они месту мисле да треба да постоји општина односно комуна... На концу мислим да негде чак треба дати општину па нека се сами људи увере, ако неће некако да се припоје другом месту, да ли та општина са оваквим надлежностима и компетенцијама може да постоји као општина, и друго, да ли они такву општину могу да издржавају. То се сматра бољи пут него да административно, тако да кажем, присилно терамо људе на припајање.“

Након што је најавио да ће већи број села Земунског среза „која фактички гравитирају Земуну односно Београду“ да се припоји срезу Београдском, Релић је упозорио и на потребу да се приликом прекомпозиције општине води рачуна и о националној припадности становништва, односно да се омогући припадницима мањинских заједница да се групишу у посебне општине. У дискусији која се развила Милосав Гоња је навео темеринску комуноу као пример могућности да фактор етничке припадности буде у супротности са осталим принципима по којима се уобличавао комунални систем. По њему, најављено обједињавање Темерина, Бачког Јарка и Сирига ометало је „питање односа старих колониста у Сиригу и Темеринаца.

Мање се поставља питање нових колониста у Бачком Јарку, а више је заострено питање старих колониста у Сиригу који су 1941. године били протерани од стране мађарског окупатора и они свакако у интерној дискусији претстављају стварно камен спотицања за удруживање у овој ситуацији.<sup>1</sup>

Без обзира на све наведене тешкоће, потпредседник РИВ Слободан Пенезић је изнео своје мишљење „да Војводина има засад најбоље услове, чак у целој Југославији, за увођење и уходавање једног комуналног система. Не само по својој економској развијености, него се ту ради и о другим моментима, политичким, о традицији, као и о већ постојећим комуналним установама које на другим местима немају. У Војводини су велика места, развијена комуникација, релативно развијене комуналне институције, материјална база која прилично обезбеђује нормалан развитак. Ради се затим и о културном нивоу...“ Пенезић је био присутан и на седници проширеног Пленума Покрајинског одбора Социјалистичког савеза, два месеца касније, када је поново разматрана административно-територијална подела Војводине. Том приликом Брана Панин је изнео проблем који се јавио између Вуковарске и Бачкопаланачке општине. Наиме, Вуковарци су тражили да у састав њихове комуне уђе Плавна, позивајући се на практичне разлоге – запослене, ђаке итд. Међутим, када се појавила идеја да по истом принципу Илок уђе у састав бачкопаланачке комуне, из Вуковара је одговорено како „још није време за то сазрело. Очигледно мисле на илочка шовинистичка расположења“, тумачио је Брана Панин. На то је Петар Релић упозорио „да није време да ми сада постављамо и питање оних села која задиру у границе наших република. Ја бих препоручио нашим друговима да та питања не покрећу“.<sup>2</sup>

Средином 1955. године донет је савезни Општи закон о уређењу општина и срезова, као и још неки закони и уредбе, укључујући и Закон о подручјима срезова и општина у НРС из јула. Тим законом је у Србији установљено 42 среза и 737 општина, а то укрупњавање је извршено према економским критеријумима. У АП Војводини је од постојећа 24 среза и 2 града створено 13 срезова: Новосадски, Суботички, Зрењанински, Врбаски, Панчевачки, Сомборски, Кикиндски, Вршачки, Сремскомитровачки, Бачкопаланачки, Сенђански, Старопазовачки и Бачкотополски. У неким срезovima се величина подручја незнатно променила или се скоро ништа није изменила, док су се Новосадски, Зрењанински, Врбаски и Суботички разликовали од осталих не само по величини подручја већ и по привредној структури. Нови, увећани срезovi имали су основни задатак да координирају и усмеравају рад општина, будући да је већина њихових ранијих функција била пренета на општински ниво.

Упркос најавама, број војвођанских општина је буквално преполовљен – од

---

<sup>1</sup> Да бринући о националној проблематици комунисти Војводине нису заборавили на класну, сведочи дискусија Милосава Гоње. Наводећи пример Беочина, упозорио је на чињеницу да ће низ новоформираних комуна у Покрајини бити састављено од једног индустријског центра и више околних сеоских насеља, чиме ће тамошња радничка класа остати у мањини и потенцијално постати запостављена, АВ, Фонд 334, Записник са саветовања секретара СК, председника и секретара Среских народних одбора од 29. 12. 1954.

<sup>2</sup> АВ, Фонд 334, Записник са седнице проширеног Пленума ПО ССРНС за Војводину од 24. 2. 1955.

416 старих основано је 213 нових. Ипак, како је објашњавао Иван Мелвингер, у Војводини је извршено најмање спајања појединих општина, зато што су оне у већини случајева биле „старе творевине, са дугогодишњом традицијом и груписаним насељима, која су створена под повољнијим географским и економским условима“, те су се временом развиле у целине са развијеном материјалном базом (атаром обрадивог земљишта, индустријом, трговином и занатством) и постојећим друштвеним службама из области просвете, културе и народног здравља. Није била тајна да су многе општине у Покрајини опстале као самосталне искључиво због националне структуре свог становништва.<sup>3</sup> С друге стране, и након укрупњавања која су на простору целе Србије вршена у два наврата (1957. и 1959. године), Милош Минић је у свом познатом пројекту оценио да су у Војводини општине по територији и броју становника „остале најмање, самим тим и најмање погодне за нову улогу и организацију општина“.<sup>4</sup>

Неколико дана уочи изласка Минићевих чланака у *Борби*, на седници Секретаријата ПК расправљало се о питањима срезова у Војводини, којих је након две минуле кампање укрупњавања остало шест (исти процес је текао и на простору уже Србије, а на територији АКМО су крајем 1959. године посебним законом потпуно били укинута срезова).<sup>5</sup> Заузет је став да је неопходно да у Војводини опстану сви постојећи срезова (Новосадски, Сомборски, Суботички, Сремски, Зрењанински и Панчевачки), правдајући то чињеницом да су и предложена уставна решења задржавала категорију среза. Осим тога, изражено је очекивање да ће уставном реформом бити повећане надлежности и Републике и Покрајине, од којих ће један део бити пребачен на срезова, као и да у Војводини „специфичност живота и проблема, као што је економско-привредно, национално, друштвено-политичко итд. изискују постојање срезова“. У већ предоченим нацртима који су одражавали војвођанску концепцију уставне реформе нема много речи о питањима срезова. Једино је у *Информацији о неким важним питањима у вези са уставном реформом и доношењем Статута АП Војводине* наведено да постоје различите концепције о том проблему – од негације потребе њиховог постојања, па до истицања потребе среза као заједнице комуна – „а за Војводину је од нарочитог интереса које ће решење бити усвојено“. Стога је у *Информацији* најављено да ће перспектива срезова у новом уставном систему бити предмет посебне студије.<sup>6</sup>

Годину дана касније, у завршној фази уставне реформе, на дневном реду секретаријата ПК био је „Договор у вези са територијалном поделом срезова и општина у Војводини“.<sup>7</sup> Ђурица Јојкић је обавестио присутне да је на ИК ЦК СКС, као и на Координационом одбору, било речи у вези са новом територијалном

---

<sup>3</sup> *Војводина – нови срезова и општине*, Нови Сад 1956, 12–15.

<sup>4</sup> *Борба*, Београд, 18. 10. 1961.

<sup>5</sup> АВ, Фонд 334, Записник са седнице Секретаријата ПК СКС од 5. 10. 1961.

<sup>6</sup> АВ, Фонд 198, кутија 140, *Информација о неким важним питањима у вези са уставном реформом и доношењем Статута АП Војводине*, Нови Сад, 27. 5. 1961.

<sup>7</sup> АВ, Фонд 334, Записник са седнице Секретаријата ПК од 25. 10. 1962; АВ, Фонд 198, кутија 140, *Информација о неким важним питањима у вези са уставном реформом и доношењем Статута АП Војводине*, Нови Сад, 27. 5. 1961.

поделом у Републици: „Та дискусија се води на линији да се покрупњавањем срезова срез постави у нешто другачију улогу, од досадашњих срезова, који су обједињавали мање територије. Критеријум у покрупњавању не би могао да буде на регионалном принципу, већ би покрупњавање требало да се врши узимајући у обзир економске перспективе територије у будућем саставу, могућности бољег организовања и деловања општине, с тим да се избегне срески централизам, као и да се путем покрупњавања обезбеди већа ефикасност у реализацији програма економског и друштвеног развитака“. У прилог томе, навео је аргумент да истоветан процес већ тече у Хрватској, а спрема се и у БиХ.

Јојкић је пренео фрагменте из дискусије о питању срезова, првенствено о томе да ли да Срем остане један срез „чак иако се код других срезова врше покрупњавања“. Постојала је и дилема да ли села из околине Земуна вратити из састава Београда Срему или не. Други проблем је био Сомборски срез, чије руководство је било замољено да размисли да ли би он могао да се припоји другим срезовима. После Јојкића говорио је Ђура Јовановић, који је предложио да постоји пет срезова у Војводини – два у Бачкој, два у Банату и Срем – који би „у том случају био мали срез и требало би аргументовано бранити његово постојање и опстанак“, а могао би евентуално бити повећан за села из околине Београда. Пал Шоти је предвиђао да се спрема укидање срезова и „да се територијална организација сведе на постојање општина и покрајинских органа“, што није било страном ни Деси Ромић.

Радован Влајковић је изричито био против укидања срезова, тврдећи да би без њих тешко функционисао политички систем. Сматрао је да територија Срема „са свим особеностима које га карактеришу, представља извесну целину, тако да се у нашим условима тешко може размишљати о цепању такве територије или њезином укључењу у некакву другу територију“. Сомборски срез би се, по њему, могао укинути, а Мађаш Келемен је указао на чињеницу да би приликом расформирања Сомборског среза, које је сматрао неизбежним, дошло до мањих тешкоћа „јер би развијенији део вероватно ишао за Нови Сад, а мање развијен део остао Суботици“. Док је Душан Богданов ценио да „разлози који говоре у прилог да се размотри постојање сомборског среза веома су убедљиви, поготово када се има у виду да је приликом формирања сомборског среза било дискусије“, Петар Релић је упозорио да би приликом одлучивања о опстанку Сомбора требало узети у обзир његов историјски и културни значај. Сматрао је да би срезови на територији Војводине морали остати „зато што покрајински органи не би могли да раде онако како ваља без постојања срезова“.

Будући да су мишљења била различита, договорено је да се консултације са представницима срезова наставе, а тек након тога заузме становиште у вези са територијалном поделом Покрајине, упркос томе што је истицао рок који је ИК предвидео за давање предлога за уставни нацрт. Међутим, већ неколико дана касније јавност је обавештена да је ИО ССРН Србије предложио ИВ Србије да се број срезова у Републици смањи са 21 на 14, а број општина на 242.<sup>8</sup> Ускоро су на

---

<sup>8</sup> *Политика*, 2. 11. 1962.

заседању Скупштине Србије усвојене измене Закона о подручјима општина и срезова на територији Републике. Образлажући те измене, Слободан Пенезић је подсетио да се годину дана водила дискусија о територијалној организацији срезова, са идејом „да се створе крупне територијалне целине које би се уклапале са привредним регионима. Оваква концепција, међутим, није могла да буде прихваћена јер није испитана ситуација у вези са регионалним подручјим, тако да дискусија око регионалног планирања још траје. Због тога се дошло до закључка да се организују крупни срезови који би у садашњим условима највише одговарали“.<sup>9</sup>

Поменути закон прописао је укидање Сомборског среза, чија је територија подељена између Новосадског (Кула и Озаци) и Суботичког (Апатин и Сомбор). Првог дана јануара 1963. године престало је да постоји осам општина у Војводини (Безданска, Станишићка, Сивачка, Стапарска, Чантавирска, Кузминска и Платичевска), а тада је и практично почела да функционише нова територијална подела земље, извршена током новембра и децембра, по којој је у читавој Југославији постојало 40 срезова: у Србији 14 (од тога 5 у Војводини), Хрватској 9, Словенији 4, БиХ 6, Македонији 7, док су у Црној Гори срезови били сасвим укинута. Уставом СФРЈ, који је убрзо донет, срезови су били конципирани као факултативна организација, а републикама је било остављено да их, према својим потребама, задрже или укину. Међу оним федералним јединицама које су задржале институцију среза, у сврху децентрализације својих функција, била је и СР Србија.

Иако је раније инсистирало на опстанку војвођанских срезова, покрајинско партијско руководство је новембра 1964. године одлучило да покрене процедуру потпуног укидања срезова на простору Војводине.<sup>10</sup> Након што су републичка скупштина и ИВ, неколико месеци раније, отворили могућност да се срезови евентуално укину, Секретаријат је стао на становиште да „у данашњим условима с обзиром на достигнути степен развитка комуналног система у АП Војводини, стварања крупнијих општина, пораста материјалне базе и посебно постојања покрајинских органа и организација, треба укинута срезове у АП Војводини“. Одлучено је да припреме за укидање војвођанских срезова отпочну одмах након неформалног добијања сагласности од Републике, што је подразумевало прављење планова за гашење средских институција или њиховог прерастања у међуопштинске, те размештаја кадрова, да би се цео процес завршио до избора за представничка тела, планираних за пролеће 1965. године.

Потреба укидања срезова у Војводини образлагана је и уверењем да стара и застарела индустрија и ниска акумулативност привреде у Војводини захтевају сагледавање стања и програмирање даљег развоја на ширем плану, односно немогућношћу срезова да спроводе дугорочнију политику подизања кадрова из редова припадника народности. Срезovima је одато признање на улози коју су одиграли у процесу јачања и осамостаљивања општина, али је упозорено да у „даљој децентрализацији и ослобађању привреде од мешања администрације, срезови

---

<sup>9</sup> *Дневник*, 13. 11. 1962.

<sup>10</sup> АВ, Фонд 334, Записник са састанка Секретаријата ПК, председника средских скупштина и секретара средских комитета СК од 23. 11. 1964.

би могли да буду кочница“.<sup>11</sup> С друге стране, истицана је развијеност система органа и читаве мреже покрајинских стручних служби „које могу непосредно да координирају рад општине и да им пружају свакодневну помоћ“, или, како се једноставније изразио секретар ПК Ђурица Јојкић, „срез се у ствари јавља као једна сувишна степеница између општине и Покрајине“.<sup>12</sup>

Врло брзо је ПИВ предложило Скупштини Војводине да она затражи од републичке да се војвођански срезови укину, са образложењем „да степен развоја комуна и друштвеног самоуправљања омогућава успостављање и деловање непосредних односа међуопштинске сарадње. Осим тога, на иначе веома комуникативном подручју Војводине потребне су што непосредније везе комуна и покрајине, а има и више других разлога који указују на потребу укидања срезова“.<sup>13</sup> Истовремено су и одборници среских скупштина затражили укидање својих срезова, уверени да ће то допринети „не само складнијим и динамичнијим друштвено-економском развоју ове наше велике аутономне јединице, већ и знатном поједностављењу система власти и друштвеног управљања“.<sup>14</sup> Након што је покрајинска Скупштина проследила предлог ПИВ-а републичкој,<sup>15</sup> она је усвојила нацрт Уставног закона о укидању срезова у АП Војводини.

Тако су 1965. године коначно укинути срезови у Војводини, али процес административно-територијалног прекомпоновања није био завршен. Већ у јесен те године је настављена реорганизација општина у Војводини – предлогом за укидање Бајмока, Старе Моравице, Малог Иђоша, Уљме, Нове Црње, Перлеза и Мачванске Митровице. Тих седам војвођанских општина биле су међу 34 чије је укидање предвиђао Нацрт Закона о изменама и допунама Закона о подручјима општина и срезова у СР Србији.<sup>16</sup> Међутим, најављено укрупњавање изазвало је несугласице у самим општинама које су биле пред укидањем. Стога је Секретаријат ПК посветио једну своју седницу разматрању „Информације о друштвено-политичкој активности у вези са територијалним променама у неким општинама“.<sup>17</sup> Осим уобичајених међуопштинских несугласица око појединих насеља, истакнута су два примера у којима је дошло, како се изразио Радован Влајковић, „до манифестације национализма и локализма“. У случају Малог Иђоша, који је требало да се уједини са Бачком Тополом, становници Ловћенца су инсистирали да њихово место припадне Врбасу, док је „од стране појединих руководилаца у општини Бачки Петровац и неких руководилаца изван општине“ затражено да им се прикључе Пивнице, Деспотово и Кисач, те тако створи „општина са националним обележјем“.

---

<sup>11</sup> *Дневник*, 24. 12. 1964.

<sup>12</sup> *Политика*, 1., 2. и 3. 1. 1965.

<sup>13</sup> *Дневник*, 16. 12. 1964.

<sup>14</sup> *Политика*, 22. 12. 1964.

<sup>15</sup> У дискусији која је вођена један посланик из Панчева искористио је прилику да укаже на проблем разграничења Панчева и Београда, тврдећи да републички органи нису допуштали минималну корекцију границе на Тамишу, која је остављала панчевачке комуналне објекте ван подручја те општине, *Дневник*, 30. 12. 1964.

<sup>16</sup> *Дневник*, 4. 12. 1965.

<sup>17</sup> АВ, Фонд 334, Записник са седнице Секретаријата ПК од 28. 2. 1966.

## Извори и литература:

### Необјављени извори:

Архив Војводине (АВ), Нови Сад: Фонд 198; Фонд 334.

*Борба*, Београд 1961.

*Дневник*, Нови Сад 1961–1965.

*Политика*, Београд 1961–1965.

### Литература:

Бјелица, Слободан, *Сукоб око аутономије Војводине 1961–1962*, Годишњак Филозофског факултета у Новом Саду 36, 2011.

*Војводина – нови срезови и општине*, Нови Сад 1956.

Димић, Љубодраг, *Историја српске државности – Србија у Југославији*, Нови Сад 2001.

Кончар, Ранко – Боаров, Димитрије, *Стеван Дороњски – одбрана аутономије Војводине*, Нови Сад 2011.

Ницовић, Јанко, *Уставни развој Србије 1804–2006*, Београд 2007.



## THE TERRITORIAL DIVISION OF SREZ IN VOJVODINA FROM 1955 TO 1965

### Summary

The Autonomous Province of Vojvodina after 1945 was divided not only into the categories of city (*grad*) and municipality (*opština*) but also *okrug* and *srez*, boundaries of which were largely inherited from the Kingdom of Yugoslavia. However, the introduction of self-management (*samoupravljanje*) brought changes to these administrative divisions with the first steps towards a communal system. The essence of such reform in political and territorial units lay in the creation of economic wholes by merging several municipalities. Simultaneous joining of *srez* areas also occurred, until the distinction was entirely lost. This caused several problems, such as jealousy between economic centres and ethnic misunderstandings, particularly in Vojvodina. The final steps in the reform created the system of local self-management which remains largely intact to this day.

**Keywords:** Vojvodina, communal system, *opština* municipalities, *srez*.