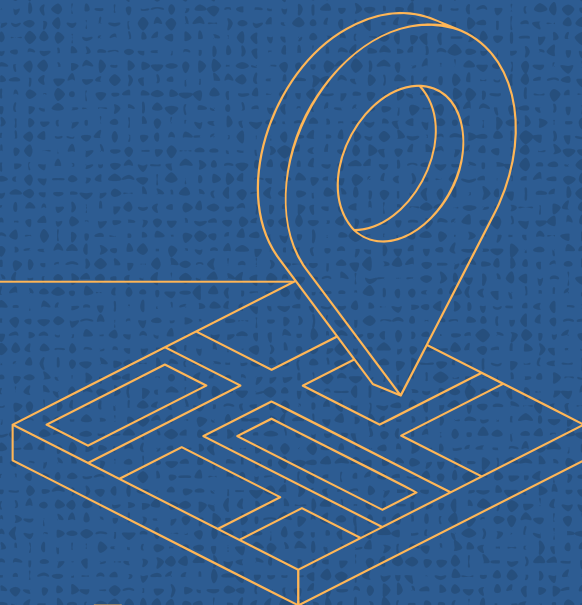


Demokratske inovacije

u lokalnoj samoupravi



Stanje i prilike za lokalnu
samoupravu u Hrvatskoj

IMPRESSUM

Autor:

prof. dr. sc. Vedran Đulabić

ISBN 978-953-7960-69-8

Zagreb, 2025.

Nakladnik:

Gong

Izvršna direktorica:

Oriana Ivković Novokmet

Ulica Antuna Mihanovića 14

10 000 Zagreb

gong@gong.hr

www.gong.hr



**Sufinancira
Europska unija**



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
Ured za udruge

Publikacija je sufinancirana sredstvima Nacionalne zaklade za razvoj civilnoga društva i Europske unije, uz potporu Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske. Stajališta izražena u ovoj publikaciji isključiva su odgovornost Gong-a i ne održavaju nužno stajališta donatora.

Uvod

Suvremena predstavnička demokracija već je dugo vremena u krizi. Ta je kriza vidljiva na svim razinama javnog upravljanja koje su vezane uz demokratske političke procese. Ne treba biti znanstvenik kako bi se uvidjelo da opća apatija građana i birača, relativno slab odaziv na sve vrste izbora i vrlo slabo korištenje formalnih instrumenata direktne demokracije, poput referenduma, građanske inicijative, peticija i mjesnih zborova građana, signaliziraju krizu demokratskog političkog poretka.

Sudjelovanje građana u odlučivanju o lokalnim pitanjima jedan je od glavnih pokazatelja stanja i vitalnosti lokalne demokracije. U prvom redu treba istaknuti lokalne izbore, a nakon uvođenja izravnih izbora i izbore za izvršna tijela u lokalnoj samoupravi. Do sada je u Hrvatskoj održano devet ciklusa redovnih izbora. Kao što pokazuju niže prikazani podaci, uvođenje izravnih izbora za gradonačelnike nije rezultiralo većom izlaznošću na lokalne izbore, premda je to bilo jedan od razloga njihovog uvođenja.

Izlaznost na lokalne izbore 2025. u prvom krugu je bila vrlo niskih 43,58 %. Tako niska izlaznost birača je zapravo konstanta na skoro svim ciklusima lokalnih izbora u Hrvatskoj. Veći postotak izlaznosti je eksces, slučajnost i iznimka koja potvrđuje pravilo. Naime, izlaznost na opće lokalne izbore kretala se od relativno visoke stope od 67% i 71% u prvom i drugom krugu lokalnih izbora (1993., 1997.), do vrlo niskih 42% u 2005., što je bila najniža izlaznost na lokalnim izborima u Hrvatskoj. U prethodna četiri izborna ciklusa (2021., 2017., 2013. i 2009.) izlaznost se stabilizirala na 47% odnosno 48%. Zaključno, u sedam od devet dosadašnjih lokalnih izbornih ciklusa ukupna izlaznost birača je bila manja od 50 %.

Zbog toga se traže rješenja kako popraviti i unaprijediti postojeće stanje te kako sačuvati stečene tekovine demokratskog razvoja. Jer demokratski poredak bez participacije građana nema previše smisla, može se zloupotrijebiti od strane dobro organiziranih društvenih i interesnih grupacija koje legalnim putem, preko izbora s vrlo niskom izlaznošću, zapravo okupiraju demokratske institucije. Te institucije se onda stavljaju u službu zadovoljavanja partikularnih interesa određenih društvenih skupina nauštrb šireg odnosno društvenog interesa. Klijeateljizam i korupcija postaju normalni način političkog funkcioniranja koje se sve manje dovodi u pitanje, jer se na to navikava. Dok jedni jako dobro žive od takve „demokracije“ koja služi probitku njihovih, prvenstveno materijalnih interesa, drugi dovode u pitanje korist demokratskog političkog poretka upravo zbog toga što pred očima vide njezino iskrivljavanje i zloupotrebe. Zbog toga sve manje i sudjeluju u političkom životu još više smanjujući participaciju građana.

Zato je potrebno promisliti o novim kanalima participacije koji će vratiti povjerenje građana u politički proces i dodatno legitimirati djelovanje javne vlasti. Jedno od rješenja rastuće krize aktualnog političkog poretka su demokratske inovacije. Riječ je o različitim alatima kojima se nastoji otvoriti dodatni prostor za participaciju i utjecaj građana u političkom životu. Radi se o raznovrsnim alatima uključivanja građana u odlučivanje i obavljanje lokalnih poslova koji imaju za cilj donošenje informiranih odluka, usuglašavanje stajališta i objektivno odmjeravanje snage argumenata koji se koriste u raspravi.

Lokalna samouprava prirodno je okruženje za primjenu demokratskih inovacija, jer se radi o razini javnog upravljanja koja je najbliža građanima. Putem lokalne samouprave zadovoljavaju se temeljne potrebe građana i pružaju im se osnovne javne usluge. Učinke (ne)djelovanja lokalne samouprave građani svakodnevno osjećaju na svojoj koži. S druge strane, građani o brojnim lokalnim pitanjima i problemima imaju vlastito mišljenje, a nerijetko i vrlo konstruktivne prijedloge i rješenja. Parking, lokalna cesta, zbrinjavanje otpada, parkovi, vrtići i dječja igrališta, biciklističke staze i pješačke šetnice, javne garaže, mladi, stari i migranti, izgradnja i prostorno planiranje te druge slične teme građanima su svaki dan pred očima, a jedinice lokalne samouprave po tim i drugim pitanjima poduzimaju (ne)uspješna rješenja i provode lokalne javne politike. Sve su to teme i pitanja za koje bi odgovore, preporuke i smjernice mogli dati sasvim obični građani ako ih se na sustavan i smislen način uključi i potakne. To je jedan od glavnih razloga zašto su demokratske inovacije relevantna tema upravo za lokalnu samoupravu i lokalno javno upravljanje.

Ovo izvješće se temelji na autorovim znanstvenim i stručnim radovima te izlaganjima na domaćim i međunarodnim konferencijama (Đulabić, 2020; 2021; 2023; 2024; 2025; Đulabić & Jerinić, 2022). U ovom su izvješću neki od argumenata iznesenih u prethodnim radovima dodatno pojašnjeni i dopunjeni, a navedeni su i analizirani konkretni primjeri demokratskih inovacija. Cilj izvješća je da posluži kao *policy* smjernice za uvođenje i institucionaliziranje demokratskih inovacija u lokalnu samoupravu u Hrvatskoj.

Studija je podijeljena na četiri dijela. Nakon ovog uvoda slijedi pregled postojećih i formaliziranih kanala participacije građana kao i analiza razloga njihovog slabog korištenja. U trećem dijelu daje se pregled koncepta demokratskih inovacija kao dijela šireg pristupa prema uvođenju inovacija u javnoj upravi. Navode se i detaljnije prikazuju komparativni primjeri institucionalizacije nekih demokratskih inovacija, posebno skupština građana u Belgiji i Francuskoj, kao i primjeri participativnog planiranja proračuna. Prikazuje se i pojam i klasifikacija demokratskih inovacija, a ističu se i neki pozitivni primjeri demokratskih inovacija na lokalnoj razini u Hrvatskoj. U zadnjem dijelu se navode faktori važni za pokretanje i eventualno institucionaliziranje demokratskih inovacija u Hrvatskoj.

Tradicionalni kanali participacije u Hrvatskoj

Postojeći instrumenti participacije građana u lokalnoj samoupravi u Hrvatskoj regulirani su uglavnom formalno, i to općim zakonom koji uređuje lokalnu samoupravu. To je Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi koji uređuje nekoliko formalnih mehanizama participacije.

Pored toga, neki instrumenti participacije uređeni su i u nekoliko drugih propisa koji uređuju participaciju pojedinih kategorija građana. Tako je posebnim zakonom dodatno uređen referendum na državnoj i lokalnoj razini.¹ Također, sustavno je uređena participacija mladih koja je regulirana Zakonom o savjetima mladih².

Uz sve navedeno, svakako valja spomenuti i mehanizme participacije koji nisu regulirani zakonima središnje države, već su predmet lokalnih inicijativa i regulirani su aktima lokalnih jedinica, prvenstveno statutima i na temelju njih donesenim općim aktima jedinica lokalne i regionalne samouprave (odlukama).

Temeljni oblici sudjelovanja javnosti u lokalnoj samoupravi regulirani su općim zakonom koji uređuje lokalnu i regionalnu samoupravu. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (ZLPRS)³ donesen je 2001. kad je Hrvatska prešla na novo shvaćanje lokalne samouprave utemeljeno primarno na doktrini političke decentralizacije. Zakon je od tada mijenjan i dopunjavan trinaest puta. Međutim, dijelovi koji reguliraju sudjelovanje građana nisu doživjeli značajne promjene posljednjih godina unatoč činjenici da je korištenje tih instrumenata (npr. građanske inicijative i lokalni referendum) prilično nisko. Posljednja izmjena dogodila se u prosincu 2020. godine i uvela je samo manje promjene u regulaciji instrumenata sudjelovanja građana u lokalnoj samoupravi. Tom je izmjenom uvedena mogućnost podnošenja građanskih peticija i prijedloga elektroničkim putem, ali samo ako je to „u skladu s tehničkim mogućnostima“ (čl. 25/3 ZLPRS) konkretne jedinice lokalne odnosno regionalne samouprave. Takva odredba ne stavlja nikakvu obvezu pred jedinice lokalne samouprave da u nekom razumnom roku omoguće podnošenje peticija i prijedloga elektroničkim putem, što znatno birokratizira i obeshrabruje korištenje tih participativnih alata. Od te je promjene prošlo pet godina, a nepoznato je koliko je lokalnih jedinica omogućilo podnošenje elektroničkih peticija i prijedloga.

¹ Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 33/96, 92/01, 44/06, 58/06, 69/07, 38/09, 100/16, 73/17.

² Zakon o savjetima mladih, NN 41/14, 83/23.

³ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20.

U Hrvatskoj postoji nekoliko glavnih instrumenata sudjelovanja građana u lokalnim javnim poslovima. Građani mogu sudjelovati u donošenju odluka putem lokalnog referenduma, zborova građana te mogu ponositi pisane peticije i prijedloge. Lokalni referendum može se koristiti za dvojaku svrhu. Prvo, lokalni referendum se može raspisati radi odlučivanja o prijedlogu za promjenu statuta lokalne samouprave, o prijedlogu općeg akta ili drugom pitanju iz djelokruga predstavničkog tijela, kao i o drugim pitanjima određenim zakonom i statutom jedinice lokalne samouprave. Drugo, lokalni referendum može se koristiti kao instrument opoziva izravno izabranih izvršnih tijela u jedinicama lokalne samouprave, tj. gradonačelnika, načelnika općine i župana. Razlika između dva navedena referenduma je u propisanom broju glasova za njegovu uspješnost. Odluka na referendumu se donosi većinom glasova onih koji su glasali, pod uvjetom da je lokalnom referendumu pristupila najmanje polovina birača u toj lokalnoj jedinici. Za razliku od toga, odluka na referendumu o opozivu izvršnih tijela u lokalnoj samoupravi donosi se većinom onih koji su glasovali pod uvjetom da ta većina iznosi najmanje jednu trećinu birača u toj lokalnoj jedinici.⁴

Zborovi građana mogu se sazvati radi izražavanja mišljenja građana o pojedinim pitanjima i prijedlozima iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne samouprave te radi rasprave o potrebama i interesima građana od lokalnog značaja. Ovi zborovi sazivaju se za cijelo područje ili dio mjesnog odbora, gradske četvrti ili gradskog kotara koji čini zasebnu cjelinu. Mjesni zbor saziva vijeće organa mjesne samouprave (mjesni odbor, gradska četvrt ili gradski kotar), ali ga može sazvati i predstavničko tijelo lokalne jedinice te izvršno tijelo radi raspravljanja i izjašnjavanja građana o pitanjima od značenja za pojedinu općinu ili grad. Mišljenje dobiveno od zbora građana obvezatno je za mjesni odbor, gradsku četvrt ili gradski kotar, a savjetodavno za predstavničko tijelo i izvršnog čelnika jedinice lokalne samouprave.

Građani također mogu podnijeti građansku inicijativu koja se može odvijati u obliku peticija i prijedloga za donošenje formalnih odluka. Građani imaju pravo predložiti predstavničkom tijelu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave donošenje općeg akta ili rješavanje određenog pitanja iz njegova djelokruga te podnijeti peticije o pitanjima iz samoupravnog djelokruga općine, grada ili županije lokalnog značaja, u skladu sa zakonom i statutom jedinice. O prijedlogu i peticiji predstavničko tijelo mora raspravljati ako ga potpisom podrži najmanje 10 % od ukupnog broja birača u jedinici te dati odgovor podnositeljima najkasnije u roku od tri mjeseca od zaprimanja prijedloga. Prijedlozi i

⁴ To stvara prilično apsurdnu situaciju u kojoj su lokalni izvršni čelnici u pravilu izabrani s daleko manjim brojem glasova birača od većine koja se traži za njihov opoziv. Naime, s obzirom da izlaznost na lokalne izbore u sedam od devet lokalnih izbornih ciklusa nije prešla 49 % birača, ispada da čak i kandidati koji pri takvoj izlaznosti osvajaju mandat apsolutnom većinom u prvom krugu, mandat osvajaju s tek 25 % ukupnog broja birača, što je daleko ispod 1/3 (33,3 %) koja se traži za uspjeh na referendumu o opozivu.

peticije mogu se podnijeti i elektroničkim putem u skladu s tehničkim mogućnostima općine, grada, odnosno županije. Sam način podnošenja prijedloga i peticija, odlučivanja o njima i druga pitanja uređuju se općim aktom općine, grada ili županije u skladu sa zakonom i statutom.

No, iako je zakonodavac previdio prethodno prikazane mehanizme za izravno sudjelovanje građana u odlučivanju u lokalnoj samoupravi, takvi se mehanizmi nedovoljno ili gotovo nikada ne koriste. Dostupni podaci pokazuju da se mehanizmi izravnog sudjelovanja građana u odlučivanju izuzetno rijetko koriste. Dodatna otežavajuća okolnost je to što Hrvatska nema sustavnu i javno dostupnu evidenciju građanskih inicijativa i lokalnih referenduma. Građanska inicijativa zabilježena je samo 11 puta u 389 jedinica lokalne samouprave obuhvaćenih istraživanjem provedenim 2015. godine (Koprić & Klarić, 2015, str. 397). Također, održano je svega 18 obvezujućih lokalnih referenduma (Manojlović Toman & Vukojičić Tomić, 2018).⁵ Povrh toga, zabilježen je i jedan referendum o opozivu izvršnog čelnika u jedinici lokalne samouprave. Točnije, sedam mjeseci prije održavanja lokalnih izbora koji su održani u svibnju 2025., početkom studenog 2024. održan je referendum o opozivu načelnika općine Murter-Kornati. Taj je referendum o opozivu bio uspješan s odazivom od 44 % od ukupnog broja birača i odlukom o opozivu koja je donesena s 92 % glasova birača koji su glasali.

Razlozi tako slabe upotrebe instrumenata izravnog donošenja odluka su brojni i složeni. Neki od njih najvjerojatnije proizlaze iz niske građanske svijesti, nedostatka odgovornosti i građanske kulture te obrazovanja građana za život u demokratskom društvu, tehničke složenosti provedbe tih instrumenata, slabog položaja lokalne samouprave u ukupnoj arhitekturi vlasti i drugih sličnih faktora. Sve navedeno potkopava važnost lokalne samouprave i lokalnih demokratsko-političkih institucija. Središnja država, kao dio svoje ukupne odgovornosti za funkcioniranje demokratskih političkih institucija, trebala bi ozbiljnije shvatiti probleme njihovog funkcioniranja i raditi na jačanju lokalne demokracije.

⁵ Obvezujući lokalni referendumi održani su u gradovima: Kaštela (1999.), Ivanić Grad (2010.), Dubrovnik (2013.), Ploče (2015.). Labin (2015.), Buzet (2015.), Novalja (2016.), Pula (2022.), te u općinama: Viškovo (2000.), Štrigovina (2009.), Lokve (2013.), Fužine (2013.), Goričan (2014.), Sveta Nedjelja (2015.), Raša (2015.), Kršan (2015.), Pićan (2015.), Dugopolje (2017.), Pokupsko (2023.). Od ovih 18 lokalnih referenduma samo 3 su bila uspješna (Štrigovina, Goričan, Ploče).

Demokratske inovacije i mogućnost za veće sudjelovanje građana

Demokratske inovacije nametnule su se kao jedno od rješenja krize suvremene demokracije, sve većeg gubitka povjerenja u politiku i niskih stopa participacije građana u formaliziranim oblicima sudjelovanja. Pod tim se pojmom podrazumijevaju različiti alati i pristupi namijenjeni produbljivanju postojećih i traženju novih oblika sudjelovanja građana i javnosti u demokratskim procesima. Lokalna samouprava se čini posebno pogodnom razinom za implementaciju demokratskih inovacija.

Demokratske inovacije dio su šireg koncepta upravnih inovacija odnosno inovacija u javnom sektoru (*public sector innovations*), po kojim pojmom se podrazumijeva „...pronalaženje i oblikovanje novih odnosno prilagodba postojećih organizacijskih i procesnih rješenja te njihova primjena u postojećim upravnim okolnostima radi njihova znatnijeg poboljšanja.” (Đulabić, 2024., str. 539, 540). Upravne inovacije imaju za cilj poboljšanje različitih aspekata upravnog djelovanja.

OKVIR 1

Što su demokratske inovacije?

„... procesi i institucije koje su nove za *policy* pitanje, *policy* ulogu ili razinu upravljanja i razvijene su da se iznova promisli i produbi uloga građanina u procesima upravljanja preko povećanih prilika za sudjelovanje, razmatranje i utjecaj.“ (Elstub & Escobar, 2019., str. 11)

„... institucije koje su posebno dizajnirane za povećanje te produbljivanje sudjelovanja građana u procesu političkog odlučivanja” (Smith, 2009., str 1)

„... institucije, procesi i mehanizmi čiji je cilj jačanje demokracije putem sudjelovanja građana u barem jednoj fazi *policy* ciklusa.“ (Pogrebinschi, 2023., str. 24.)

Sudjelovanje u tradicionalnom smislu vezano je uz koncept formalnog građanstva. To je posebno slučaj kad je riječ o formaliziranim oblicima sudjelovanja koji se temelje na glasanju, prikupljanju potpisa za neku inicijativu ili slično. Tradicionalni alati sudjelovanja uglavnom su namijenjeni građanima neke lokalne jedinice, ali može biti rezervirano i za pojedine kategorije građana, poput mladih, osoba treće životne dobi, žena, manjina i sl. A sve s ciljem povećanja sudjelovanja navedenih kategorija u demokratskim političkim procesima. Nerijetko se donose i posebni zakoni kojima se uređuju mehanizmi političkog sudjelovanja navedenih kategorija.

Participacija i deliberacija

Participacija odnosno sudjelovanje je uobičajeni termin kojim se objašnjava koncept sudjelovanja građana i zainteresirane javnosti u javnom upravljanju i *policy* procesu. Ona može imati nekoliko stadija ovisno o načinu i razini uključenosti aktera u cjelokupan proces. Tako se uobičajeno razlikuje *informiranje* pod kojim se podrazumijeva jednosmjernan proces dijeljenja informacija (kroz brošure, letke, digitalne alate i sl.), ali bez mogućnosti davanja povratnih informacija. Drugi stadij je *konzultiranje* odnosno traženje i dobivanje povratnih informacija od građana i drugih dionika procesa javne politike. Naredni stadij je *uključivanje* građana i ostalih dionika u kojem se ideje raspravljaju i uključenima se pruža mogućnost davanja vlastitog doprinosa i utjecaja na odluke i javne politike. Korak dalje predstavlja *suradnja* kroz koju javna vlast surađuje s građanima i ostalim dionicima na zajedničkom odnosno partnerskom oblikovanju javnih politika i odluka. Najintenzivniji stadij participacije građana je *osnaživanje* pod čim se podrazumijeva podjela ovlasti za donošenje odluka i oblikovanje javnih politika uz podjelu odgovornosti i osjećaja vlasništva nad ishodom suradničkog procesa.

Deliberacija predstavlja takav oblik participacije koji podrazumijeva aktivnu uključenost aktera u proces odlučivanja i kreiranja javne politike kroz osnaživanje dionika i podjelu odgovornosti za ishode odluka i politika. Sastoji se od zajedničkog promišljanja, vijećanja, zajedničkog analiziranja argumenata različitih aktera rasprave i dolaska do zajedničkog stajališta o određenom pitanju. Demokratske inovacije, posebno javnosti u malom, suradničko upravljanje (koprodukcija) i sl., velikim dijelom počivaju na upravo na deliberativnom procesu i forumima koji se temelje na deliberaciji. Taj proces uobičajeno ima nekoliko stadija. Vrlo je važan inicijalni stadij koji podrazumijeva odabir sudionika deliberacijskog procesa, (en. *sortition*, koji se nerijetko obavlja lutrijskim izborom uz osiguranje predstavljanja nekih temeljnih karakteristika cjelokupne populacije - dob, spol, socioekonomski status i sl.) i planiranje cjelokupne aktivnosti. Sljedeća faza rada je aktivno učenje sudionika deliberacijskog procesa kroz koji se detaljnije upoznaju s različitim pogledima na temu kojoj je posvećen konkretan deliberativni forum. Tek nakon prve dvije spomenute faze slijedi deliberacija u užem smislu tog pojma, odnosno promišljanje i razmatranje različitih perspektiva, stajališta i mišljenja kako bi se iznjedrila zajednička stajališta. Cilj deliberacije nije preglasavanje, već usuglašavanje različitih stajališta i oblikovanje shvaćanja u koje će biti ugrađene različite perspektive. Nakon toga slijede faze oblikovanja konkretnih *policy* prijedloga ili odluka te njihovo slanje inicijatorima odnosno

pokroviteljima cijelog procesa. U novijim se deliberacijskim praksama, naročito u slučaju institucionaliziranih demokratskih inovacija aktivno i prati i evaluira provedba danih preporuka odnosno donesenih odluka. Jedna od glavnih prednosti deliberativnog procesa je jačanje povjerenja građana u proces donošenja javnih odluka.

No, sudjelovanje u modernom smislu riječi treba shvatiti na najširi mogući način. Ne samo kao uključivanje formalne kategorije građana koja se određuje temeljem formalnih kriterija (npr. državljanstvo), već kao ukupnog stanovništva nekog područja. U tom smislu, i praktični priručnici međunarodnih organizacija, poput *Smjernica OECD-a za procese sudjelovanja građana* iz 2022. (OECD, 2022), sudjelovanje tumače na širi način i otvaraju ga prema svim stanovnicima određenog područja. Građani se u Smjernicama definiraju kao „... pojedinci, bez obzira na njihovu dob, spol, seksualnu orijentaciju, vjersku i političku pripadnost. Pojam se koristi u širem smislu kao „stanovnik određenog mjesta“, što se može odnositi na selo, grad, regiju, državu ili zemlju ovisno o kontekstu. Ne koristi se u restriktivnijem smislu kao „zakonski priznati državljanin države“. U ovom širem smislu, ekvivalentan je ljudima.“ (OECD, 2022, str. 13). Takav je pristup posebno značajan kod korištenja alata iz seta demokratskih inovacija, kao što su javnosti u malom (en. *mini-publics*) i drugi slični alati. Pozitivan primjer u istom smjeru predstavlja i trajno vijeće građana u Njemačkoj jezičnoj zajednici Belgije čiji sudionici se biraju iz registra stanovništva i registra stranih državljana koji zakonito borave u nekoj od općina koje se nalaze na teritoriju spomenute jezične zajednice i koji su stariji od 16 godina (v. detaljnije Okvir 3). Isti pristup uključivanja šire kategorije građana primijenjen je i kod Skupštine građana Pariza u čijem radu, također, mogu sudjelovati svi stanovnici Pariza stariji od 16 godina (v. detaljnije Okvir 4).

OKVIR 3

Belgija:

institucionalizacija vijeća građana u Njemačkoj jezičnoj zajednici Belgije

Belgijska njemačka jezična zajednica institucionalizirala je demokratsku inovaciju, skupštinu građana, što se smatra prvom institucionalizacijom demokratske inovacije iz „obitelji“ javnosti u malom (*mini-publics*) u svijetu. Naime, projekt participacije građana pod nazivom Građanski dijalog u istočnoj Belgiji (nj. *Der Bürgerdialog in Ostbelgien*, „*Ostbelgien - Model*“) pokrenuo je 2017. Parlament njemačke jezične zajednice Belgije (nj. *Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens*) kao pilot projekt kojim se nastojalo pridonijeti rješavanju problema gubitka povjerenja u političke procese. Nakon pozitivnih reakcija i uspjeha pilot projekta koji je bio posvećen temi brige o djeci, pristupilo se razradi modela trajnije participacije građana.

U veljači 2019. parlament njemačke jezične zajednice Belgije donio je Uredbu o uvođenju stalnog građanskog dijaloga u njemačkoj jezičnoj zajednici (nj. *Dekret zur Einführung eines permanenten Bürgerdialogs in der Deutschsprachigen Gemeinschaft*) čime je kontinuirana deliberacija građana dobila svoj pravni temelj. Nakon toga, također 2019., imenovano je prvo stalno Vijeće građana koje je nakon toga i organiziralo prvu Skupštinu građana.

Ostbelgien - Model se sastoji od tri ključne institucionalne poluge. Prvo je stalno **Vijeće građana** (nj. *Bürgerrat*) koje čine 24 građana koji su prethodno sudjelovali u skupštini građana i tako u rad vijeća donose vlastito iskustvo deliberacije. Mandat članova vijeća je volonterski i traje najduže 18 mjeseci s time da se trećina članova obnavlja svakih šest mjeseci kako bi se osigurao kontinuitet i institucionalna memorija Vijeća. Vijeće se sastaje u pravilu jedanput mjesečno i odgovorno je za provedbu skupštine građana u pogledu praktične organizacije (broj sastanaka, vrijeme održavanja, trajanje, lokacija, odabir moderatora, odabir stručnjaka, itd.). Rad Vijeća administrativno i stručno podupire stalna **tajnica** koja je ujedno i službenica Parlamenta i koja priprema akte i odluke Vijeća. Njezine glavne zadaće su priprema odabira članova skupštine (en. *sortition*), priprema informacija za buduće članove skupštine građana, pronalazi eksperte za temu skupštine građana, te obavlja ostale logističke poslove, poput financija, odnosa s javnošću i sl. Treća institucionalna poluga stalnog dijaloga je sama **Skupština građana** (nj. *Bürgerversammlungen*) koju stalno Vijeće građana saziva kao *ad hoc* deliberativni forum za temu koju Vijeće odredi za deliberaciju. Članovi skupštine građana mogu biti građani koji su napunili 16 godina i koji su upisani u registar stanovništva ili registar stranih državljana u jednoj od devet općina njemačke jezične zajednice. U radu skupštine ne mogu sudjelovati osobe koje su zbog pravomoćne presude izgubile pravo glasa te neki javni dužnosnici (npr. članovi parlamenta, vlade, pokrajinski ili općinski vijećnici, suci ili javni tužitelji, viši državni službenici i sl.). Broj članova svake skupštine unaprijed određuje Vijeće u rasponu od 25 do 50 građana, s time da se uobičajilo da skupštine prosječno imaju oko 30 članova. Popis potencijalnih članova utvrđuje tajnica Vijeća nasumičnim (lutrijskim) izborom na temelju popisa stanovništva devet općina koji čine njemačku jezičnu zajednicu. Nakon toga, vrlo širokom krugu potencijalnih članova (njih 1.500) se šalje pozivno pismo radi potvrde sudjelovanja, a svatko pozvan može odbiti sudjelovanje. Između građana koji su potvrdili sudjelovanje (cca 10 % od broja kontaktiranih), također se nasumično biraju konačni članovi, s time da se poštuju kriteriji temeljni izbora (spol, dob, lokacija prebivališta i stupanj obrazovanja). Skupština obično djeluje oko godinu dana, nakon čega dio članova postaju članovi stalnog vijeća građana.

Skupštine građana se u pravilu sazivaju jednom godišnje i odvijaju se u četiri faze. Prva je određivanje teme. Vijeće građana svake godine u proljeće objavljuje javni poziv za prijedlog teme za skupštinu građana. Pravo prijedloga imaju članovi Vijeća, zastupnici parlamenta i opća javnost. Između predloženih tema, Vijeće autonomno izabire temu kojoj će biti posvećena skupština građana te godine. Vijeće ne raspravlja o temi niti daje preporuke, ali određuje temu i eksperte koji će članove skupštine upoznati s temom, određuje moderatora skupštine, nadzire rad skupštine, prati provedbu preporuka te evaluira i unaprjeđuje cjelokupni proces dijaloga s građanima. Druga faza počinje organiziranjem skupštine građana u kojoj sudjeluje oko 30-ak građana koji se prvo detaljnije upoznaju s temom, nakon toga o njoj diskutiraju i delibiraju i na kraju oblikuju *policy* preporuke. Nastojanje je da se preporuke usvajaju konsenzusom, a ako se on ne postigne, usvajaju se glasovanjem za što je potrebna 4/5 većina članova. Skupština se u pravilu organizira kroz prosječno pet sastanaka. Treća se faza sastoji od dvije javne sjednice nadležnog odbora Parlamenta njemačke jezične zajednice koje se obično događaju početkom godine. Na prvoj javnoj sjednici predstavnici skupštine građana, nakon njezinog okončanja, izabranim zastupnicima i nadležnom ministru predstave usvojene preporuke, a na drugoj sjednici zastupnici i ministar članovima skupštine iznose svoje mišljenje i odluku o provedbi preporuka. Oni mogu i odbiti provedbu preporuka, ali u tom slučaju moraju dati vrlo detaljno obrazloženje za odbijanje provedbe. Četvrta je faza provedbe preporuka koja traje oko godinu dana i završava trećom javnom sjednicom parlamenta na kojoj se evaluira provedba preporuka, o čemu se sastavlja izvješće. U međuvremenu, stalno Vijeće građana nadzire provedbu preporuka.

Pilot projekt je s vremenom prerastao u institucionalizirani dijalog s građanima i do danas je održano ukupno šest skupština građana koje su bile posvećene sljedećim temama: zdravstvena njega (ožujak-rujan 2020.), inkluzivno obrazovanje (ožujak-svibanj 2021.), stambena politika (listopad 2021.-veljača 2022.), digitalne vještine (rujan-studeni 2022.), integracija imigranata (travanj-lipanj 2023.), vještine učenika (2024.) čije preporuke su trenutno u fazi provedbe.

Detalji o dijalogu s građanima u Njemačkoj govornoj zajednici Belgije dostupni su na mrežnoj poveznici: <https://www.buergerdialog.be>

U srcu demokratskih inovacija je koncept deliberacije odnosno smislenog i svrhovitog rasuđivanja i donošenja odluka utemeljenih na argumentima i činjenicama. Svrha deliberativnih metoda nije preglasavanje, nego usuglašavanje stajališta i iznalaženje zajedničkih preporuka i smjernica djelovanja. U tom smislu, demokratske inovacije se velikim dijelom temelje na informiranom donositelju odluka, pa je sastavni dio tih alata

upoznavanje sudionika s temom o kojoj bi trebali odlučivati. Vrijednost demokratskih inovacija u velikoj mjeri upravo i leži u tom elementu deliberacije jer na taj način participaciji i predstavničkoj demokraciji daju dodanu vrijednost. U tom smislu, demokratske inovacije koje se temelje na deliberaciji su ujedno i primjeri suradničkog odnosno kolaborativnog javnog upravljanja (tzv. koprodukcija javnih usluga - o tome v. Koprić i dr., 2021, str. 243, 244).

OKVIR 4

Skupština građana Pariza:

primjer koprodukcije i donošenja općeg akta koji je proizvela skupština građana

Skupština građana Pariza (fr. *Assemblée citoyenne de Paris*) osnovana je 2021., kao stalno tijelo za konzultaciju s građanima i kao dio šire strategije jačanja participativne demokracije čiji je cilj uključiti građane u (su)kreiranje javnih politika na lokalnoj razini. Skupštinu čini 100 stanovnika (rezidenata) Pariza starijih od 16 godina koji su izabrani nasumičnim izborom (fr. *tirage au sort*). Kao izlučna obilježja kod lutrijskog izbora uzimaju se dob, spol, četvrt stanovanja i socioekonomski status (prvenstveno stupanj obrazovanja). Mandat članova traje godinu dana s mogućnošću produljenja za najviše 6 mjeseci.

U pogledu djelovanja, Skupština je neovisna, ali surađuje s Gradskim vijećem Grada Pariza. Skupština ima predsjedništvo, a rad je organiziran kroz tematske radne grupe (npr. okoliš, mobilnost, socijalna pitanja). Logističku i upravnu podršku Skupštini pruža Odjel za participaciju građana, upravno tijelo grada Pariza. Ta se podrška radu Skupštine očituje kroz pronalaženje eksperata za teme, angažiranje moderatora rasprave, tehničku podršku i sl. Skupština građana ima savjetodavnu ulogu koja se očituje u nekoliko konkretnih ovlasti. Tako može Gradskom vijeću (a) predlagati pitanja o aktualnim događajima, a ta pitanja su rezultat inputa od strane građana. Također, može (b) jednom godišnje inicirati evaluaciju neke gradske politike. To može napraviti uz suglasnost izvršne vlasti i na temelju prethodnog razgovora s političkim grupacijama u Vijeću. Evaluacija podrazumijeva sastanke s predsjednicima gradskih distrikta, zamjenicima gradonačelnika i gradskim upravnim tijelima, a može se u tom smislu organizirati i posebna građanska deliberativna konferencija (fr. *conférence citoyenne*). Nadalje, Skupština preko zamjenika gradonačelnika za participaciju može (c) svakoj sjednici gradskog vijeća podnijeti tzv. **želju** (fr. *voeu*) za raspravom o nekom pitanju. Pitanje mora prvo izglasti plenarna sjednica Skupštine građana, a zamjenik gradonačelnika ga podnosi u onoj formulaciji u kojoj je izglastan. Skupština može (d) izabrati temu odnosno više njih za proces participativnog budžetiranja za narednu godinu. Konačno, Skupština može (e) inicirati i jednokratnu **građansku porotu** o

nekom pitanju iz nadležnosti Gradskog vijeća Pariza. Porota djeluje kao deliberativni forum koji je sastavljen od 17 nasumično izabranih (lutrijski izbor) građana Pariza. U roku od tri mjeseca porota donosi izvješće s preporukama. Taj dokument potom ide na raspravu Skupštini građana koja ga može u potpunosti ili djelomično (dakle, samo neke preporuke porote) usvojiti i preko dogradonačelnika za participaciju u formi posebnog gradskog općeg akta (fr. *délibération*) uputiti na usvajanje Gradskom vijeću. Na prijedloge i preporuke gradonačelnik je dužan javno odgovoriti. Skupština nema izravne zakonodavne ili izvršne ovlasti, ali utječe na odluke gradskog vijeća, gradonačelnika i gradske uprave, prvenstveno putem javnog pritiska i transparentnog djelovanja.

Što se načina rada tiče, Skupština održava redovite plenarne sjednice (najmanje 2 godišnje) i tematske sastanke u plenumu i po radnim grupama, koje osniva po vlastitom nahođenju. Rasprave su otvorene za javnost i često se prenose online. Rad Skupštine stručno i administrativno prati službenik gradske uprave, Skupština je dužna uspostaviti i nadzorni odbor svojeg rada koji je sastavljen od predstavnika iz same Skupštine građana, predstavnika svake političke grupacije u Gradskom vijeću te četiri eksperta za participaciju građana.

Skupština građana Pariza iznjedrila je prijedlog općeg akta koji je usvojilo Gradsko vijeće Pariza (fr. *Conseil de Paris*), što predstavlja prvi primjer u svijetu usvajanja općeg akta koji je izrađen u okviru demokratske inovacije. Pariz ima poseban status u francuskom sustavu lokalne samouprave i jedina je jedinica lokalne samouprave u Francuskoj istovremeno ima položaj općine (fr. *commune*) i departmana (fr. *département*). Gradsko vijeće Pariza ima 163 člana i istovremeno ima ovlasti općinskog vijeća (*conseil municipal*) i ovlasti departmanskog vijeća (*conseil départemental*). Predsjeda mu gradonačelnik Pariza koji kumulira položaj gradonačelnika i predsjednika departmana.

U srpnju 2024., Pariz je ušao u povijest razvoja demokratskih inovacija usvajanjem gradskog općeg akta o beskućništvu⁶, taj akt je u potpunosti izrađen u okviru stalne Skupštine građana Pariza i u tom obliku ga je usvojilo predstavničko tijelo, tj. Gradsko vijeće Pariza. To je prvi slučaj da je neko političko tijelo javne vlasti usvojilo opći akt koji je napisala skupština građana. Na aktu je radila radna grupa o beskućništvu koju je činilo 36 članova Skupštine građana okupljenih s namjerom da steknu saznanja o temi beskućništva, razumiju njegove izazove i uloge različitih dionika te da predlože najprikladnije mjere za unaprjeđenje politike rješavanja tog problema. Rad je bio organiziran kroz tri vremenske etape u trajanju od tri do četiri mjeseca u kojima su sudionici prvo informirali o temama isključenosti,

⁶ Puni naziv akta glasi *Délibération de l'Assemblée Citoyenn e Relative à La Prévention et à l'accompagnement Des Personnes En Situation de Rue* (Le Conseil de Paris, Séance des, 26, 27 et 28 juin 2024), dostupno putem: https://a06-v7.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=62292&id_type_entite=6

ovlastima relevantnih aktera, prikupljanju dostupnih podataka i sl. U drugoj fazi je provedena detaljna studija o beskućništvu na zahtjev radne grupe, da bi se u trećoj fazi kroz proces deliberacije s početnih 43 *policy* preporuke oblikovalo njih 20, koje su pretočene u prijedlog općeg akta. Rad na prijedlogu bio je kolaboracijski intenzivan i realiziran je kroz 4 plenarne sjednice, 16 poludnevnih radionica, 7 terenskih posjeta, 30 eksperata i drugih osoba koji su iznijeli svoje viđenje situacije te 3 radne sesije na kojima je oblikovan tekst prijedloga. Prijedlog je potom jednoglasno usvojila plenarna sjednica Skupštine građana. Nakon toga, prijedlog je usvojilo Gradsko vijeće Pariza čime je postao obvezujući pravni akt. (detaljnije: OECD, 2021; Chwalisz, 2025; DemocracyNext, 2024)

Lista demokratskih inovacija po prirodi stvari ne može biti definitivna i konačna, ali postoje neke demokratske inovacije koje su globalno popularne i koje su detaljnije razrađene, višestruko primijenjene te o kojima postoje praktična iskustva te znanstvena istraživanja i analize. U literaturi postoje različite klasifikacije, ali je dosta pregledna i korisna klasifikacija koja demokratske inovacije grupira u pet skupina (Elstub & Escobar, 2019). To su inovacije koje spadaju u kategoriju mini javnosti odnosno javnosti u malom (en. *mini-publics*), različiti modaliteti participativnog planiranja proračuna, participativni alati kod kojih se odlučuje glasanjem, kolaborativno odnosno suradničko upravljanje (en. *collaborative governance*), te alati digitalne participacije. U nastavku se daje temeljni pregled i karakteristike ovih skupina.

Među popularnim demokratskim inovacijama koje su primjenjive u lokalnoj samoupravi posebno se ističu različiti oblici mini javnosti odnosno tzv. „javnosti u malom“ (*mini-publics* - v. Elstub & Escobar, 2017; Cerovac, 2023; 2025). Ideja ovog oblika participacije vuče korijene od poznatog teoretičara demokracije Roberta Dahla, koji je tražeći rješenje problema suvremene demokracije predložio ideju tzv. minipopulusa (v. Okvir 5).

OKVIR 5

Koncept *minipopulusa* Roberta Dahla

„Ali što jamči da će pažljiva javnost ujedno biti i predstavnica šire javnosti, demosa? Pažljiva javnost manja od demosa - a obično bi ona i bila mnogo manja - ne bi nužno bila i reprezentativna. Međutim, ako bi jedna od pažljivih javnosti bila ne samo vrlo informirana već i reprezentativna, njezino postojanje i stavovi pokazivalo bi svima razlike, ako ih ima, između njezine prosudbe - informirane prosudbe samog demosa - i prevladavajućih prosudbi ne samo političkih elita nego i drugih pažljivih javnosti.

Pažljiva javnost koja predstavlja informirano mišljenje samog demosa? Ideja se čini proturječnom. Ipak, ne mora biti tako. Zamislimo da napredna demokratska zemlja stvori

“minipopulus” koji bi se sastojao od otprilike tisuću građana nasumično odabranih iz cijelog demosa. Njihova bi zadaća bila raspravljati, možda godinu dana, o nekom pitanju, a zatim objaviti svoje odluke. Članovi minipopulusa mogli bi se “sastajati” putem telekomunikacija. Jedan bi minipopulus mogao odlučivati o dnevnom redu pitanja, dok bi se drugi mogao baviti nekim velikim pitanjem. Tako bi jedan minipopulus mogao postojati za svako glavno pitanje na dnevnom redu. Minipopulus bi mogao postojati na bilo kojoj razini vlasti - nacionalnoj, državnoj ili lokalnoj. Na njegovim sastancima mogli bi sudjelovati - opet putem telekomunikacija - savjetodavni odbor znanstvenika i stručnjaka te upravnog osoblje. Mogao bi održavati javne rasprave, naručivati istraživanja i sudjelovati u debatama i diskusijama.

Instituciju minipopulusa ... vidim ne kao zamjenu za zakonodavna tijela, već kao dopunu. Ona bi nadopunila, a ne zamijenila, institucije Moglo bi se zapitati: kakvu bi težinu imale prosudbe minipopulusa?

Prosudba minipopulusa “predstavljala” bi prosudbu samog demosa. Njezina bi presuda bila presuda demosa samog, ako bi demos mogao iskoristiti najbolje dostupno znanje kako bi odlučio koje su politike najvjerojatnije da će postići željene ciljeve. Prosudbe minipopulusa time bi izvlačile svoj autoritet iz same legitimnosti demokracije.

Na taj bi način građani u naprednoj demokratskoj zemlji mogli otkriti da se demokratski proces može prilagoditi i razviti u skladu sa svijetom koji barem malo podsjeća na svijet u kojem su se rodile demokratske ideje i prakse.“

Izvor: autorov prijevod, Dahl, R. A. (1989). *Democracy and its critics*, New Haven: Yale University Press, str. 340

Najrašireniji oblici ove demokratske inovacije su skupštine građana, građanske porote, stanice planiranja, konsenzus konferencije i sl. (v. Okvire 3 i 4, i pregled osnovnih obilježja ovih inovacija u Tablici 1). U ovom izvješću nema mjesta za detaljnu analizu svake od navedenih inovacija, ali korisno je napomenuti kako je svim oblicima tih javnih foruma zajedničko da predstavljaju skupove reprezentativne populacije lokalne jedinice odnosno općine i grada. Također, takvi skupovi djeluju kroz više sastanaka na kojima se sudionici prvo detaljno upoznaju s temom, pa tek onda kroz proces deliberacije razmjenjuju mišljenja i stavove, oblikuju preporuke za unaprjeđenje nekog konkretnog problema ili javne politike i tek na kraju tog participativnog procesa donose formalne odluke.

Druga grupa demokratskih inovacija tiče se participativnog planiranja proračuna (tzv. participativno budžetiranje) čije je temeljno obilježje uključivanje građana u donekle tehnički kompliciran proces pripreme lokalnog proračuna i odlučivanja o prioritetima lokalnog financiranja. Na taj se način jača povjerenje građana u raspolaganje javnim

financijama. Od svih demokratskih inovacija, sudjelovanje građana u planiranju proračuna vjerojatno je najpoznatija i najraširenija lokalna demokratska inovacija koja se iz brazilskog grada Porto Alegre proširila po cijelom svijetu (v. detaljnije u Okviru 6).

OKVIR 6

Participativno planiranje proračuna: od Porto Alegrea do kraja svijeta

Participativno planiranje proračuna (PPP) odnosno participativno budžetiranje danas je jedna od najrasprostranjenijih demokratskih inovacija. Proces je započeo u brazilskom gradu Porto Alegreu 1989., gradu na istočnoj obali Brazila koji danas ima oko 1,3 milijuna stanovnika, dok cijelo metropolitansko područje broji preko 4 milijuna stanovnika. Uvođenje PPP bio je izraz nastojanja Radničke partije i njihovog tada novoizabranog gradonačelnika da poduzmu odlučnije mjere borbe protiv siromaštva, nejednakosti i isključenosti stanovništva grada iz političkih procesa. Od tada do danas ta se praksa proširila na sve kontinente i procjenjuje se da se participativne metode planiranja proračuna danas primjenjuju u preko 3.000 gradova različite veličine širom svijeta.

Ciljevi participativnog planiranja proračuna su uključiti stanovništvo grada ili nekog njegovog manjeg dijela u planiranje potrošnje dijela gradskog proračuna. Time se jača transparentnost djelovanja lokalne vlasti, što je posebno značajno s obzirom na raširenost korupcije. Nadalje, PPP jača povjerenje u javnu vlast, osnažuje građane, posebno marginalizirane skupine i slabije razvijene dijelove grada i potiče uključenost građana u političke procese na lokalnoj razini.

S obzirom na raširenost metoda PPP postoji mnoštvo oblika, ali nekoliko je temeljnih obilježja te demokratske inovacije. Prvenstveno, riječ je o obliku „... sudjelovanja građana u procesima odlučivanja oko upravljanja financijskim sredstvima usmjerenim na financiranje obavljanja lokalnih javnih poslova.” (Džinić, 2021, str. 225). Taj se proces može odvijati na bilo kojoj razini javnog upravljanja na kojoj postoji institucija izabrane političke vlasti koja odlučuje ili sudjeluje u odlučivanju o oblikovanju lokalnog proračuna. To može biti lokalna jedinica (u pravilu, grad), ali i oblici sub-municipalne samouprave, ovisno o njihovoj ulozi u proračunskom procesu. Rad je organiziran kroz više sastanaka koji imaju obilježja deliberativnog procesa, što podrazumijeva učenje o proračunskom procesu, uključivanje i osnaživanje građana te donošenje odluka, a ne samo njihovo informiranje ili poziv na davanje prijedloga o kojima onda odlučuje lokalno predstavničko ili izvršno tijelo.

U treću grupu demokratskih inovacija ulaze različiti alati u kojima građani sudjeluju odlučivanjem, ali tek nakon što se prethodno detaljno upoznaju s temom. Takvi oblici informiranog odlučivanja i anketiranja građana omogućavaju donošenje kvalitetnijih odluka. Ideja vodilja ove grupe demokratskih inovacija je davanje odgovora na pitanje što bi građani odlučili o nekom javnom pitanju kad bi bili detaljnije upoznati s njegovim različitim dimenzijama. Na taj se način izbjegava davanje mišljenja i odlučivanje o temi o kojoj se praktički ništa ili malo toga zna.

Tablica 1: Pregled temeljnih obilježja javnosti u malom

| | GRAĐANSKE POROTE | STANICE PLANIRANJA | KONSENZUSNE KONFERENCIJE | DELIBERATIVNE ANKETE | SKUPŠTINE GRAĐANA |
|--|---|--|--|---|--|
| Nastanak | SAD 1971. | Njemačka 1970-e | Danska 1981. | SAD 1994. | Kanada 2002. |
| Ideja | - raspravljati o problemu i proizvesti izvješće ili "presudu" | - pretežno se držao teme urbanističkog planiranja - više njih paralelno | - savjetovati parlamentarce o pitanjima znanosti i tehnologije | - što bi javnost mislila o temi da se unaprijed informira | - dubinsko razmatranje teme i davanje prijedloga |
| Broj građana Broj sastanaka | 12-26 2-5 dana | 100-500 4-5 dana | 10-25 7-8 dana | 100-500 2-3 dana | 100-160 20-30 dana |
| Način odabira sudionika | nasumično | nasumično | nasumično i samo-odabir | nasumično | nasumično i samo-odabir |
| Aktivnosti | informacija promišljanje | informacija promišljanje | informacija promišljanje | informacija promišljanje | informacija konzultacije promišljanje |
| Rezultati | zajedničko izvješće | rezultati ankete zajedničko izvješće | zajedničko izvješće | rezultati ankete | detaljne preporuke |
| Upućivanje prijedloga | naručitelju medijima | naručitelju medijima | parlamentu medijima | naručitelju medijima | parlamentu vladi na referendum |
| Izvor: prilagođeno iz Elstub & Escobar, 2017, str. 4 | | | | | |

Kolaborativno odnosno suradničko upravljanje (en. *collaborative governance*) predstavlja četvrtu grupu demokratskih inovacija, a u njoj su najpopularniji različiti oblici tzv.

koprodukcije (v. Koprić, et al., 2021, str. 243, 244), zajedničke proizvodnje javnih usluga od strane organa javne uprave i građana koji participiraju samostalno ili preko organiziranih udruga. Ovdje građani sudjeluju ne samo u odlučivanju o nekoj javnoj politici, programu ili problemu, već zajednički „proizvode“ javnu uslugu. Građani se mogu uključiti dobrovoljno, što je čest slučaj s pružanjem socijalnih usluga, ali i takva obveza može biti nametnuta od strane vlasti, što je slučaj s primjerice odvajanjem različitih kategorija otpada, što je također primjer koprodukcije u području komunalnih usluga. Konačno, intenzivni razvoj informacijsko-komunikacijske tehnologije, a u novije vrijeme i umjetne inteligencije, otvorio je mogućnost njezinog intenzivnog i jednostavnog korištenja u skoro svim prethodnim kategorijama demokratskih inovacija, pa se ova kategorija (digitalne inovacije) donekle smatra horizontalnom kategorijom demokratskih inovacija koja može prožimati sve prethodno navedene kategorije.

Hrvatska ima neka iskustva s demokratskim inovacijama. Kao i u svijetu, najraširenija demokratska inovacija u Hrvatskoj je participativno planiranje proračuna. Ta se inicijativa iz istarskog grada Pazina proširila na nekoliko desetaka gradova i općina u Hrvatskoj koji primjenjuju barem neke elemente te demokratske inovacije (v. Okvir 7). Oko njezine primjene angažira se i Udruga gradova kroz projekt Zajedničko planiranje proračuna koji je pokrenut 2022. Udruga je producirala i priručnik koji gradovima pruža praktične upute za primjenu te demokratske inovacije (Udruga gradova, 2020).

Primjeri participativnog proračuna kombiniraju uključivanje građana kroz različite oblike fizičkog sudjelovanja (lokalni odbori, fokus grupe, radionice, forumi itd.) s digitalnim oblicima sudjelovanja, prvenstveno putem aplikacija koje građanima olakšavaju pregled stavki proračuna, ali i sudjelovanje u procesu planiranja proračuna.

Drugi oblici demokratskih inovacija još uvijek zauzimaju samo sporadično mjesto u hrvatskoj lokalnoj samoupravi. Iako postoji dokumentirana praksa o inovacijama i najboljim praksama u lokalnoj samoupravi (INPULS, 2013 i kasnije 2015, 2016 i 2025), u međuvremenu je razvijeno nekoliko inicijativa koje predstavljaju oblik demokratskih inovacija u smislu uključivanja građana u neke aspekte lokalne samouprave. To su primjeri participativnog planiranja proračuna i participativnog upravljanja lokalnim jedinicama te skupštine građana koje su provedene u dva grada u Hrvatskoj.

OKVIR 7

Participativno planiranje proračuna u Hrvatskoj

Participativno planiranje proračuna u Hrvatskoj je započelo u istarskom gradu Pazinu, koji je 2014. pokrenuo projekt participativnog proračunskog planiranja za 2015. pod nazivom

Pazi(n) proračun! Projekt je nastao u suradnji s udrugom Gong i u početku je financiran iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova. Nakon završetka projekta participativni pristup proračunskom planiranju postao je sastavni dio proračunskog planiranja u Pazinu.

Sukladno prethodnim istraživanjima (Đulabić, 2020) proizlazi da je početkom 2020. oko 35 gradova (27% svih gradova u Hrvatskoj) imalo određeno iskustvo koje se može podvesti pod nazivnik participativnog proračuna. Međutim, ove informacije treba uzeti s velikom rezervom, jer je u većini tih gradova tada bio učinjen samo rudimentaran napor uključivanja građana u pripremu proračuna. Taj proces je u međuvremenu zaživio u još nekim gradovima, Tako da je danas moguće govoriti više od 45 gradova koji imaju neki oblik participacije građana u kreiranju proračuna. U promociju participativnog budžetiranja u međuvremenu se aktivno uključila i Udruga gradova kroz svoj program mentorstva *Zajedničko planiranje proračuna* (ZPP), koji je od 2022. na raspolaganju gradovima koji žele uvesti participativno budžetiranje.

Sukladno navedenom, gradovi se mogu podijeliti u tri skupine. Prvu skupinu čine gradovi *predvodnici* i karakterizira ih činjenica da su razvili manje-više strukturirano, transparentno i demokratski legitimirano uključivanje građana u planiranje proračunskog procesa. Riječ je gradovima koji su uveli neki oblik participativnog proračunskog planiranja do početka 2020. To su, uz Pazin, još i Labin, Karlovac, Mali Lošinj, Sisak, Trogir i Pula. U nekima od njih participativno planiranje proračuna rezultat je provedbe specifičnih projekata usmjerenih na institucionalizaciju takvog oblika proračunskog planiranja (npr. Pazin, Karlovac, Mali Lošinj, Pula). No, nakon završetka provedenih projekata, participativno proračunsko planiranje se u tim gradovima i dalje prakticira. Također, nekim su gradovima u tom razdoblju građani pozvani na dostavu (emailom, aplikacijom - Labin, Split Sisak, i sl.) prijedloga projekata za uključivanje u proračun, tako da se takve prakse mogu smatrati ograničenim pristupom primjene participativnog budžetiranja (v. Okvir 6). To su npr. gradovi Poreč, Valpovo, Umag, Pregrada, Rijeka, Slatina, Lepoglava, Pleternica, Opatija.

Druga skupina su gradovi *pridošlice*, a to su jedinice lokalne samouprave koje su pokazale interes za uključivanje građana u proračunski proces, ali on je različito strukturiran i poduzeti su neki koraci u tom smjeru. Tako su u nekim gradovima pozvani građani i otvorene su neke mogućnosti njihovog uključivanja u proračun. Najčešće se radi o objavljivanju obrasca za podnošenje prijedloga na web stranici, komentarima građana na društvenim mrežama, pozivanju građana putem lokalnih medija (obično radija) ili izravnom kontaktu izvršnih dužnosnika s građanima na terenu. Među pridošlicama su gradovi Dubrovnik, Lipik, Donja Stubica, Virovitica, Vrbovec, Ozalj, Zlatar, Gospić, Novi Marof, Bjelovar, Supetar, Varaždin, Čakovec, Makarska, Kutina, Zaprešić, Orahovica, Slavonski Brod, Dugo Selo, Zadar.

Grad Zagreb je 2024. pokrenuo pilot projekt participativnog planiranja proračuna u četiri gradske četvrti, a projekt je nastavljen u 2025. s povećanim brojem četvrti koje sudjeluju. Ova kategorija se u međuvremenu modificirala s obzirom na projekt Udruge gradova ZPP koji je pokrenut 2022. i u kojemu je tijekom 2022. i 2023. sudjelovalo 10 gradova (Cres, Ilok, Komiža, Kutina, Pakrac, Pregrada, Pula, Rab, Supetar i Zaprešić).

Preostali gradovi su u trećoj skupini i može ih se nazvati *nezainteresiranima*, a to su gradovi koji do sada nisu pokazali veći interes za uključivanje građana u planiranje proračuna niti su poduzeli značajnije aktivnosti u smjeru uključivanja građana, već se drže tradicionalnog načina izrade i donošenja proračuna. (v. Đulabić, 2020; Udruga gradova, 2022; mrežna stranica <https://gradovi.hr/>).

Skupštine građana kao dosta popularna demokratska inovacija u svijetu organizirane su i u Hrvatskoj. Do sad su zabilježena dva primjera primjene takvih inovacija, u Rijeci i Varaždinu.

Prvo Vijeće građana u Hrvatskoj održano je u Rijeci (2024.) i bilo je posvećeno poboljšanju uloge mjesne samouprave. Uslijedilo je vijeće građana u Varaždinu (2025.) organizirano oko teme poboljšanja gradskog turizma. Oba primjera su realizirana pod pokroviteljstvom zaklade Friedrich Ebert Stiftung u Hrvatskoj, a u provedbi su sudjelovale udruge koje su u suradnji s gradskim upravama navedenih gradova provele ovu inicijativu. Za nadati se da će i drugi gradovi i općine koristiti ovaj alat kako bi od građana dobili inpute za važne gradske teme i dileme.

Postoji još nekoliko primjera u Hrvatskoj koje bi se moglo istaknuti kao pozitivan primjer demokratskih inovacija i značajnije participacije građana. Tako je Primorsko-goranska županija osnovala i institucionalizirala u svom statutu Vijeće seniora kao savjetodavno tijelo županijske skupštine (v. o tome Đulabić, 2021). Tom forumu, doduše, nedostaju elementi učenja i deliberacije sudionika tog foruma, ali to bi mogla biti nadogradnja tog foruma kako bi postao pravi deliberativni forum. Također, mala istarska općina Bale je transformirana primjenom inovativnog načina lokalnog upravljanja koje se oslanja na građane (v. o tome Cvitić & Malusa, 2019). Brojne udruge surađuju u provedbi socijalnih i drugih programa i aktivnosti u brojnim lokalnim jedinicama, a da koprodukcija kao pojam nije ni prisutna u javnom diskursu. Međutim, u brojnim lokalnim jedinicama ne događa se praktički ništa u pogledu inovativnih metoda uključivanja građana u javno upravljanje i donošenje odluka. Izbori su jedini oblik participacije, a i oni su nerijetko obilježeni slabom izlaznošću ili postojanjem samo jednog kandidata za koga se može glasati na lokalnim izborima.

Kao što se vidi iz prethodnih primjera, demokratske inovacije u lokalnoj samoupravi u Hrvatskoj postoje, ali, doduše, još uvijek kao prilično skromne, *ad hoc* i nedovoljno raširene

inicijative. Nerijetko se radi o „*supply driven*“ inicijativama, odnosno inicijativama koje uglavnom nastaju u organizacijama civilnog društva i onda nekako nalaze svoj put u lokalnim jedinicama koje pokazuju neki interes za njihovo korištenje. Nadamo se da bi s vremenom brojne demokratske inovacije mogle postati i „*demand driven*“ odnosno da za njima postoji svojevrsna potražnja na strani lokalnih jedinica koje će ne samo biti otvorene nego će i aktivno tražiti načine dodatnog uključivanja svojih građana u lokalne demokratske procese.

Umjesto zaključka: Faktori uspjeha demokratskih inovacija

Koje su mogućnosti i prilike za lokalnu samoupravu u Hrvatskoj kad je riječ o demokratskim inovacijama? Šira primjena demokratskih inovacija u jedinicama lokalne i regionalne samouprave, ali i na razini cijele države, nameće se kao jedan od imperativa popravljivanja demokracije i vraćanja građana u srce demokratskog procesa. Za to nije presudna ni potrebna državna regulacija, već malo prosvijećenosti, dobre volje i želje za uključivanjem građana prvenstveno kod lokalnih i državnih dužnosnika. Naravno, ni znanje o demokratskim inovacijama nije na odmet, jer kako uvesti nešto ako uopće ne znate da to postoji i da se primjenjuje širom svijeta.

Za uspjeh i eventualnu institucionalizaciju demokratskih inovacija potrebna je prije svega jaka politička volja i predanje vladajućih prema demokratskim inovacijama. Inicijative koje dolaze iz civilnog društva i akademske zajednice su poželjne, ali da bi one opstale na dugi rok potrebno je da ih prigrle političke strukture u lokalnoj jedinici. Na taj će se način i cijeli lokalni upravni aparat, ali i politička tijela (izvršno i predstavničko) ozbiljnije pozabaviti uvođenjem demokratskih inovacija. To pokazuju primjeri institucionalizacije građanskih skupština u Belgiji (Njemačka jezična zajednica - v. Okvir 3) i Francuskoj (Pariz - v. Okvir 4).

Iz postojanja političke volje i odlučnosti proizlazi kapacitet za organizacijsku i upravnu podršku uvođenju inovativnih metoda i praksi. Demokratske inovacije nerijetko se razvijaju iz pilot projekata koje iniciraju sami građani, njihove udruge ili međunarodne organizacije posvećene demokratizaciji. No dugoročni uspjeh vezan je za jačanje kapaciteta lokalnog upravnog sustava da nastavi i održi demokratske inovacije. Prikazani primjeri iz Belgije i Francuske pokazuju da njihove trajne skupštine građana administrativno servisiraju lokalni službenici koji su direktno vezani uz izvršno ili predstavničko tijelo i na taj način pružaju profesionalnu potporu radi i razvoju inovativnih praksi.

Konačno, treba napomenuti kako institucionalna autonomija lokalne samouprave u Hrvatskoj pruža mogućnost lokalnim jedinicama da uvedu i razvijaju različite inovativne prakse

lokalnog javnog upravljanja, bez inicijative i vodstva s razine središnje države. Postojeći zakonodavni okvir otvara mogućnost da lokalne jedinice svojim statutima i općim aktima uvode i reguliraju alate participacije građana na način koji je njima prihvatljiv i potreban. Naime, čl. 8 ZLPRS ističe kako se statutom lokalne jedinice, između ostalog, podrobnije uređuju i oblici konzultiranja građana te druga pitanja od važnosti za ostvarenje prava i obveza.

Sve navedeno trebalo bi osigurati ne samo uvođenje, nego i održavanje demokratskih inovacija kako bi se pomoću njih ojačalo povjerenje građana u demokratski političkih proces i javno upravljanje u lokalnoj samoupravi. Za sad demokratske inovacije imaju svojevrsni „akcidentalni karakter“, jer uglavnom predstavljaju jednokratna više ili manje uspješna iskustva. Umjesno demokratskih inovacija kao svojevrsnog, doduše pozitivnog, ekscesa, trebalo bi doći do točke u kojoj će takve prakse biti šire prihvaćene kao pozitivna nadopuna postojećim alatima lokalnog i općenito, javnog upravljanja.

Literatura i izvori:

- Cerovac, I. (2025). Javnosti u malom kao čimbenik unapređenja moralnih i epistemičkih vrijednosti demokratskih procedura. *Filozofska istraživanja*, 45(1), 109-129, <https://doi.org/10.21464/fi45106>
- Cerovac, I. (2023). *Utjecaj javnosti u malom na moralne i epistemičke kvalitete demokratskih procesa*. Zagreb: Gong
- Chwalisz, C. (2025). From Recommendations to Implementation: Lessons From the Permanent Paris Citizens' Assembly's Collaborative Drafting Process. Preuzeto s <https://static1.squarespace.com/static/5ea874746663b45e14a384a4/t/68011726e4b7606b89460f60/1744903857455/From+Recommendations+to+Implementation>
- Cvitić, P. & Malusa, E. (2019). *Leptir dugog leta - 25 godina općine Bale: uspješan model razvoja Mon Perin*. Zagreb: Intonacija
- DemocracyNext (2025). How a permanent Citizens' Assembly in Paris passed a bill into law, 25. 7. 2024., preuzeto s <https://demnext.substack.com/p/how-a-permanent-citizens-assembly>
- Džinić, J. (2021). Participativno budžetiranje u službi razvoja dobrog lokalnog upravljanja. U I. Koprić, & F. Staničić (ur.), *Referendum i neposredna demokracija u Hrvatskoj* (str. 215-245). Zagreb: Institut za javnu upravu
- Đulabić, V. (2025). A da ozbiljnije probamo s demokratskim inovacijama?, preuzeto s <https://www.iusinfo.hr/aktualno/kolumne/a-da-ozbiljnije-probamo-s-demokratskim-inovacijama-65706>
- Đulabić, V. (2024). Upravljanje inovacijama u javnoj upravi, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 74(4), 535-564, <https://doi.org/10.3935/zpfz.74.4.1>
- Đulabić, V. (2023). Democratic Innovations in Local Self-government, *paper presented at EGPA conference*, Zagreb 5-8 September
- Đulabić, V., Jerinić J., (2022). Public Participation in Local Public Action in Croatia and Serbia. U: M. Doucy et al. (eds), *Democratic and electronic changes in local public action in Europe: revolution or e-volution? - Changements démocratiques et électroniques dans l'action publique locale en Europe: revolution ou e-volution?* (str. 111-129). Paris, France: Institut Francophone pour la Justice et la Democratie
- Đulabić, V. (2021). Županije i sudjelovanje građana. U: I. Koprić, & F. Staničić (ur.), *Referendum i neposredna demokracija u Hrvatskoj* (str. 199-213). Zagreb: Institut za javnu upravu

- Đulabić, V. (2020). Lokalna samouprava i lokalna demokracija u Hrvatskoj: koliko prostora za demokratske inovacije? U: Čepo, D. (ur), *European Values and the Challenges of EU Membership* (str. 143-170). Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo
- Elstub, S. & Escobar, O. (eds) (2019). *Handbook of Democratic Innovation and Governance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Elstub, S. & Escobar, O. (2017). Forms of Mini-publics: An introduction to deliberative innovations in democratic practice. *NewDemocracy - Research and Development Note 4*.
- INPULS (2013). *Inovacije i najbolja praksa u lokalnoj samoupravi 2013*. Zagreb: Udruga gradova.
- Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., & Lalić Novak, G. (2021). *Upravna znanost - javna uprava u suvremenom europskom kontekstu (2. izmijenjeno i dopunjeno izdanje)*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Suvremena javna uprava
- Koprić, I. & Klarić, M. (2015). New Developments in Local Democracy in Croatia. *Hrvatska i komparativna javna uprava / Croatian and Comparative Public Administration*, 15(2), 389-414.
- Manojlović Toman, R. & Vukojičić Tomić, T. (2018). Načelo demokracije Europske povelje o lokalnoj samoupravi i sudjelovanje građana u hrvatskoj lokalnoj samoupravi, U: I. Koprić (ur.), *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave* (str. 343-371). Zagreb: Institut za javnu upravu
- OECD (2022). *OECD Guidelines for Citizen Participation Processes*. OECD Public Governance Reviews. Pariz: OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/f765caf6-en>
- OECD (2021). *Eight Ways to Institutionalise Deliberative Democracy - OECD Public Governance Policy Paper*. Pariz: OECD
- Pogrebinschi, T. (2023). *Innovating Democracy?* Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, DOI: 10.1017/9781108690010
- Smith, G. (2009). *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge, UK: Cambridge University Press
- Udruga gradova (2020). *Zajedničko planiranje proračuna: priručnik za praktičare*. Zagreb: Udruga gradova, dostupno preko poveznice https://gradovi.hr/wp-content/uploads/2022/06/prirucnik_nova-verzija_21-03-2020.pdf