

# Kako organizirati deliberativni proces na lokalnom nivou?

Vodič za lokalne vlasti



Kongres lokalnih i regionalnih vlasti  
Vijeća Evrope

The Congress  
  
Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE  
  
CONSEIL DE L'EUROPE



# **Kako organizirati deliberativni proces na lokalnom nivou?**

Vodič za lokalne vlasti

Vijeće Evrope

Original: |

*How to organise deliberative  
process at local level?  
A guide for local authorities  
(na engleskom jeziku)* |

Ovaj dokument izradilo je Vijeće Evrope |  
koje daje dozvolu za njegovo korištenje. |  
Dokument je objavljen u dogovoru sa |  
Vijećem Evrope, ali je prevod isključiva |  
odgovornost prevoditelja. |

Mišljenja iznesena u ovom dokumentu |  
odgovornost su autora i ne odražavaju nužno |  
službenu politiku Vijeća Evrope. |

Dozvoljena je reprodukcija dijelova teksta (do |  
500 riječi), osim u komercijalne svrhe, pod |  
uslovom da se očuva integritet teksta, da se |  
odlomak ne koristi van konteksta, da ne pruža |  
nepotpune informacije ili da na drugi način |  
ne navodi čitaoca na pogrešan zaključak po |  
pitanju prirode, obima ili sadržaja teksta. |  
Izvorni tekst se uvijek mora navesti, kako |  
slijedi: „© Vijeće Evrope, godina objavljivanja“.

Svi drugi zahtjevi u vezi sa reprodukcijom/ |  
prevodom cijelog dokumenta ili jednog |  
njegovog dijela trebaju se uputiti Direktoratu |  
za komunikacije, Vijeće Evrope (F-67075 |  
Strasbourg Cedex ili publishing@coe.int).

Svi drugi zahtjevi u vezi sa ovom publikacijom |  
trebaju se uputiti Kongresu lokalnih i |  
regionalnih vlasti Vijeća Evrope.

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti |  
Vijeća Evrope |  
F-67075 Strasbourg Cedex |  
Francuska |  
E-mail: [congres.adm@coe.int](mailto:congres.adm@coe.int) |

Dizajn naslovne strane i grafička priprema: |  
Intea BH d.o.o. |  
Illustrations: Intea BH d.o.o. |  
© Vijeće Evrope, septembar 2024. godine |  
Štampa: Intea BH d.o.o., Sarajevo |  
Printed by Intea BH d.o.o., Sarajevo |

# Uvodne napomene

Vodič za lokalne vlasti o organiziranju deliberativnih procesa na lokalnom nivou razvijen je u okviru projekta [„Inoviranje demokratskog učešća na lokalnom nivou u Bosni i Hercegovini“](#), koji sprovodi Kongres lokalnih i regionalnih vlasti u okviru Akcionog plana Vijeća Evrope za Bosnu i Hercegovinu (2022-2025).

Vodič predstavlja odgovor na opredjeljenje Kongresa da promoviše učešće građana i građanki kroz inovacije i zajedničko kreiranje politika na lokalnom i regionalnom nivou, u skladu sa preporukom Kongresa o upotrebi deliberativnih metoda u evropskim gradovima i regijama te „Principima za demokratiju iz Rejkjavika“.

Vodič je izradio stručnjak za deliberativnu demokratiju, prof. Damir Kapidžić, uz podršku Federacije za inovacije u demokratiji – Evropa (FIDE). Koordinaciju ovog procesa osigurao je Centar za ekspertizu za višerazinsko upravljanje pri Sekretarijatu Kongresa.



# Sadržaj

<b>Foreword</b>	<b>9</b>
<b>1. Pokretanje deliberativnog procesa</b>	<b>11</b>
1.1. Deliberacija kao dopuna postojećem učešću građana	11
1.2. Principi deliberacije	12
1.3. Zašto se odlučiti za deliberativni proces?	14
1.4. Kontrolna lista br. 1: Da li razumijem principe deliberacije? (kviz)	16
<b>2. Prije: formiranje skupštine građana</b>	<b>17</b>
2.1. Ovlaštenje i predmet rada	17
2.2. Sastavljanje tima	19
2.3. Upravljanje i struktura	20
2.4. Budžet	23
2.5. Pozivanje na učešće i žrijebanje	25
2.6. Kontrolna lista br. 2: Prije održavanja skupštine	28
<b>3. U toku: vođenje skupštine građana</b>	<b>30</b>
3.1. Facilitacija, inkluzija i posvećenost članova	30
3.2. Dnevni red: ko, gdje i kako?	32
3.3. Organizacijska pitanja: gdje, šta i ko?	33
3.4. Pružanje informacija: odabir eksperata	34
3.5. Formuliranje preporuka i glasanje	37
3.6. Transparentnost: komunikacija i saradnja sa medijima	40
3.7. Kontrolna lista br. 3: Tokom održavanja skupštine	42
<b>4. Poslije: postupanje nakon održavanja skupštine</b>	<b>44</b>
4.1. Uključivanje uprave u proces	44
4.2. Pretvaranje preporuka u politiku	46
4.3. Informiranje članova skupštine o postupanju po preporukama	47
4.4. Evaluacija skupštine	48
4.5. Stalne ili institucionalizirane skupštine	49
4.6. Kontrolna lista br. 4: Nakon održavanja skupštine	51
<b>Literatura i resursi</b>	<b>53</b>





# Predgovor

---

Učešće građanki i građana u formuliranju odluka o javnim politikama koje direktno utiču na njihov život i na budućnost njihove zajednice je građansko i političko pravo, te ima ključnu ulogu u unapređenju svih ljudskih prava. To je uslov za transparentno i inkluzivno upravljanje, kao i za efikasno i demokratsko građanstvo za sve stanovnike.

Ovo pravo štiti Vijeće Evrope i Kongres lokalnih i regionalnih vlasti kroz [Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi](#) (ETS br. 122) i njen Dodatni protokol o pravu na učešće u poslovima lokalnih vlasti (CETS br 207).

Ovi standardi su važni, međutim ništa neće biti postignuto bez uključivanja lokalno izabranih predstavnika i predstavnica koji/e igraju ključnu ulogu u podsticanju kulture učešća u svojim gradovima, općinama i regijama. Kongres je stoga ponosan što stoji uz njih u njihovim naporima da dopru do svojih građana.

Kongres je obratio posebnu pažnju na deliberativnu demokratiju, kao značajan način za postizanje učešća izvan lokalnih izbora, kroz svoju [Preporuku o primjeni deliberativnih metoda na lokalnom i regionalnom nivou](#).<sup>1</sup> Prepoznajući potencijal takvih procesa da poboljšaju ishode politika i zauzvrat povećaju povjerenje javnosti u donošenje odluka, Vijeće Evrope je uspostavilo prvi međunarodni standard<sup>2</sup> u oblasti deliberativne demokratije.

Deliberativni procesi, u svojim različitim oblicima, predstavljaju mehanizme koji imaju za cilj uključivanje različitih stanovišta i iskustava, a posebno iz nedovoljno zastupljenih grupa kao što su žene i mladi. To se uglavnom postiže kroz nasumični odabir učesnika, što je glavna karakteristika ovih mehanizama. Ovi mehanizmi su se pokazali veoma efikasnim kod specifičnih, složenih pitanja, kao što su neusaglašeni stavovi oko javnih politika ili dugoročne politike. Deliberativni procesi jačaju demokratiju, osnažuju predstavničke institucije<sup>3</sup> i predstavljaju istinski pokušaj nadopunjavanja „tradicionalnijih“ načina uključivanja građana.

U tom duhu, a u skladu sa [Principima demokratije iz Rejkjavika](#), ovaj vodič ima za cilj da lokalnim i regionalnim vlastima širom Jugoistočne Evrope pruži znanja neophodna za uvođenje deliberativne demokratije u proces donošenja odluka, te time doprinese inovativnom i inkluzivnom demokratskom učešću svih grupa stanovništva bez izuzetka.



Mathieu MORI

Generalni sekretar

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope



# 1. Pokretanje deliberativnog procesa

---

## 1.1. Deliberacija kao dopuna postojećem učešću građana

Lokalne vlasti su nivo vlasti koji je najbliži građanima, međutim uključivanje građana u donošenje politika često predstavlja veliki izazov. Obično se javljaju tri problema. Prvo, kod korištenja otvorenog poziva za učešće, iskustvo nam govori da se uvijek odaziva ista grupa ljudi. Dobro je da postoje građani koji su veoma motivirani, ali oni možda nisu uvijek reprezentativni za širu populaciju po načinu razmišljanja ili po tome kako izgledaju. To mogu biti osobe koje imaju ekstremnije ili polarizirane ideje ili često osobe sa višim stepenom obrazovanja, muškog pola i pripadnici većinskih grupa.

Drugi pristup građanskom angažmanu podrazumijeva korištenje predstavnika organizacija civilnog društva kao posrednika umjesto direktnog povezivanja sa građanima. Iako ove grupe često posjeduju ključno stručno i detaljno znanje o određenim temama, ne mora značiti da uvijek predstavljaju širu populaciju. Konačno, procesi u kojima građani učestvuju su često kratki i površni. Sjednice gradske skupštine mogu trajati samo dva sata, pri čemu tu pojedinci iznose nasumična, pojedinačna mišljenja o datoj temi i ne dobijaju stvarne povratne informacije niti imaju neki značajan uticaj na politiku. Svi ovi vidovi učešća imaju važnu funkciju, ali očigledno je da tu ima i značajnih nedostataka.

Tu deliberativni procesi mogu odigrati važnu ulogu. Prvo, takav jedan proces traje duže (više dana tokom dužeg vremenskog perioda) i podrazumijeva intenzivnu razmjenu informacija. Pred građane se iznosi određeni problem vezan za javnu politiku u vezi sa kojim oni daju svoje preporuke. Grupa građana koja učestvuje u ovakvom jednom procesu ima priliku da od izlagača čuje različita stanovišta o datoj temi, ali i da stalno vijeća i iznosi svoja mišljenja

i prijedloge. Zahvaljujući ovim procesima dobijaju se preporuke zasnovane na informacijama, a ne pojedinačna ishitrena mišljenja. Drugo, budući da se tako intenzivan proces može provoditi samo sa manjom grupom, koristi se princip žrijebanja ili "lutrije" kako bi se oformila grupa u kojoj su zastupljene sve različite grupe u gradu (detaljan opis dat je u tački 2.5 u nastavku teksta). Zahvaljujući korištenju lutrije svako ima jednake šanse da bude pozvan, a korištenjem kategorija za sastavljanje konačne grupe izbjegavamo neodgovarajuću zastupljenost koja je prisutna kod postojećih "otvorenih poziva" za učešće na sastanku. Iskustvo je pokazalo da dobar broj ljudi koji učestvuju u ovim procesima obično nikada ne učestvuje u drugim konsultacijama ili procesima koje organiziraju javni organi. Konačno, ovi procesi su zasnovani na dogovoru između vlasti i građana koji učestvuju da će njihov rad biti detaljno razmotren i da će se po svim preporukama dalje postupati, a u slučaju da to nije moguće da će razlozi biti obrazloženi. Ovaj metod koriste lokalne vlasti u cijeloj Evropi, od nivoa sela do nivoa velikih glavnih gradova, za rješavanje problema vezanih za prostorno planiranje, zdravlje, obrazovanje, velike infrastrukturne projekte, energiju, stambena pitanja itd. Postoje različite vrste deliberativnih procesa koji se razlikuju po broju učesnika, dužini i metodologiji. Mi ćemo se u ovom vodiču baviti skupštinom građana, koja otprilike odgovara opisu u paragrafu gore. Kao što ćete vidjeti, ove skupštine iziskuju određena ulaganja i trud, ali iskustvo je pokazalo da političari, uprava i građani te procese doživljavaju kao veoma pozitivne i vrijedne.

## 1.2. Principi deliberacije

Kod provođenja ovog procesa važno je voditi računa da različiti akteri koji u njemu učestvuju vjeruju da je proces pravičan i legitiman. Građanima koji nisu u grupi zaduženoj za deliberaciju mora biti omogućeno da posmatraju proces (ili neke njegove aspekte) kako bi se uvjerili da se radi o legitimnom načinu definiranja preporuka građana. Kako se ova metoda sve više koristi u cijeloj Evropi, definirani su principi i standardi kako bi se garantiralo da to tako i bude te kako bi se utvrdili određeni kriteriji kvaliteta. Vijeće Evrope predvodi

ovaj pokret i definiralo je jasne standarde kvaliteta.<sup>5</sup> Ovi standardi su praktični za one koji organiziraju skupštine građana i daju smjernice o tome šta treba uzeti u obzir prilikom pokretanja ovog procesa. O ovim principima naročito treba voditi računa pri prvom organiziranju skupštine. U nastavku teksta ćemo ih kratko analizirati:



## Principi deliberacije

Jasan zadatak

Stepen uticaja

Povratne informacije

Pravična zastupljenost

Grupna deliberacija

Vrijeme

Nezavisna facilitaciju

Potpuna transparentnost

Uključenost

Skupštini se mora dati **jasan zadatak** ili politički problem na kojem će raditi, a u kojem još uvijek postoji dovoljno otvorenih opcija između kojih građani mogu birati. Građani također moraju biti unaprijed upoznati **sa stepenom uticaja** njihovog rada na vlasti. To najčešće podrazumijeva obećanje vlasti da će za svaku preporuku dati **opširne povratne informacije te detaljne informacije o načinu realizacije** onih preporuka na čiju realizaciju se obavežu. Informacije koje se daju građanima u skupštini **moraju odražavati različite stavove** o datoj temi i ne smiju biti jednostrane. Grupa se obavezno bira na osnovu nasumičnog odabira kako bi svi imali slične šanse da budu izabrani u grupu, uz istovremenu primjenu takozvanog principa stratifikacije

(pogledati u nastavku) kojim se garantira **pravična zastupljenost** svih različitih grupa građana u zajednici. Ovi procesi zahtijevaju **vrijeme**, a neki orijentir za trajanje rada skupštine na lokalnom nivou je pet dana, dok skupštine koje rade na složenijim pitanjima mogu trajati i duže. Ovi procesi se zasnivaju na **grupnoj deliberaciji**, a ne na pojedinačnim mišljenjima što znači da građani rade zajedno i razmjenjuju stanovišta u ambijentu kojeg karakterizira poštovanje i otvorenost. To iziskuje **nezavisnu facilitaciju** koja podrazumijeva učešće stručnjaka koji vode računa da svi dobiju riječ, ali i da rad grupe na kraju procesa urodi nekim opipljivim rezultatima. Da bi se ljudi koji ne učestvuju u radu grupe uvjerali u legitimnost i transparentnost procesa neophodna je potpuna transparentnost svih dokumenata, informacija i procedura koje se koriste u toku procesa. Najbolji način da se to postigne jeste kroz namjensku web stranicu/odjeljak web stranice na kojoj će sve te informacije biti svima dostupne. Na kraju, važno je razmotriti konkretne mjere za povećanje **uključenosti** svih građana u proces. Veliki broj građana nije u mogućnosti da učestvuje iz praktičnih razloga ili smatraju da nemaju kompetencije da nešto kažu javno. Mnoge od ovih prepreka se mogu prevazići, ali to zahtijeva posebnu pažnju, mjere i resurse.

Ovo može djelovati kao podugačak popis za građanski proces, ali to se radi i kod drugih procedura vezanih za donošenje politika. U slučaju kompleksnijih procesa učešća građana neophodno je voditi računa da se za njih standardima predvide oštriji kriteriji. Sjednice gradskog vijeća ili skupštine su jednako transparentne, regulirane posebnim pravilima, održavaju se u određeno vrijeme, podrazumijevaju pružanje informacija itd. Deliberativni procesi bi trebali imati isti stepen legitimiteta i na njih bi se trebali primjenjivati slični standardi.

### 1.3. Zašto se odlučiti za deliberativni proces?

Kao što je u prethodnim paragrafima već navedeno, deliberativni proces nije nešto što se može organizirati u kratkom roku i iziskuje ulaganja i resurse pa se postavlja pitanje zašto su onda brojne lokalne vlasti u Evropi počele da ga primjenjuju.

Deliberativni formati mogu dati bolje rezultate kod donošenja politika. Tu imate grupu građana iz različitih miljea koji analiziraju određeni problem vezan za donošenje politike i daju preporuke koje većina njih podržava. To vam daje prednost uvida u njihovo znanje i mišljenja prije samog donošenja odluke što također olakšava donošenje nekih teških odluka. Ako građani koji učestvuju u procesu, nakon što se upoznaju sa različitim informacijama i stavovima, mogu podržati donošenje neke teške odluke, to značajno doprinosi njenoj legitimnosti. Pored toga, vaša odluka da reprezentativnoj grupi svojih građana date da detaljno analizira određeno pitanje vezano za politiku doprinosi razvijanju povjerenja prema gradskoj upravi. Time pokazujete da ste spremni da delegirate dio svojih ovlaštenja kako biste ostvarili veću transparentnost i čuli mišljenje građana. Korištenje takozvane "demokratske lutrije" kojom se garantira zastupljenost različitosti u grupi doprinosi inkluzivnosti postupka donošenja politika. Iz iskustava gradova u Evropi znamo da se za učešće u deliberativnim procesima odazivaju ljudi koji inače nikada ne učestvuju u postupcima donošenja politika. Dobićete informacije od građana čija mišljenja možda nikada ne biste čuli. Druga prednost je to što pomoću nasumičnog žrijebanja možete prevazići polarizaciju. U procesima u kojima se ljudi sami prijavljuju za učešće veća je vjerovatnoća zastupljenosti tvrdokornih i ekstremnih stavova. To može biti korisno za sticanje uvida u te stavove, ali može i dovesti do situacije da u raspravi o nekom pitanju učestvuju samo dvije suprotstavljene grupe bez onih koji su umjereniji (i koji su vjerovatno većina). Pored toga, praksa je pokazala da se čak i dijametralno suprotna mišljenja mogu prevazići pošto deliberacija podrazumijeva facilitiranu diskusiju u malim grupama, a ne nadvikivanje na plenarnoj sjednici.

**Gradskim čelnicima je ponekad veoma teško da zagovaraju ideje koje bi Gradsko vijeće trebalo da usvoji i pretvori u politiku. Rad sa skupštinom građana mi puno znači pošto preporuke građana imaju posebnu težinu i ne mogu se zanemariti.**

*(Mario Kordić,  
gradonačelnik Mostara)*

## 1.4. KONTROLNA LISTA BR. 1: DA LI RAZUMIJEM PRINCIPE DELIBERACIJE? (kviz)

<b>KONTROLNA LISTA BR. 1</b>				
<b>Samoprocjena: da li razumijem principe deliberacije?</b>				
<i>Br.</i>	<i>Stavka / pitanja</i>	<i>Potpuno razumijem</i>	<i>Djelimično razumijem</i>	<i>Trebao bih se bolje upoznati sa ovim</i>
1	Zašto se otvorenim pozivom za učešće građana često ne može okupiti grupa koja odražava širu populaciju?			
2	Koje su prednosti korištenja lutrije u odabiru građana za učešće?			
3	Deliberativni procesi su manje površni u poređenju sa većinom drugih vidova učešća građana. Zašto?			
4	Zašto deliberativni proces iziskuje jasne principe i smjernice?			
5	Zašto nam je potrebna facilitacija u deliberativnom procesu?			
6	Zašto je transparentnost ovdje toliko važna?			
7	Koji su to razlozi zbog kojih biste se vi kao donositelj politike odlučili za deliberativni proces?			



## 2. Prije: formiranje skupštine građana

---

### 2.1. Ovlaštenje i predmet rada

Svaki deliberativni proces mora početi nečijom odlukom. Ovlaštenje za donošenje te odluke obično daje politički organ. U slučaju lokalnih skupština građana ovlaštenje daje lokalna vlast, a to može biti gradonačelnik, lokalno vijeće ili uprava. Davanje **ovlaštenja** za organiziranje skupštine građana znak je opredijeljenosti za uključivanje građana u procese donošenja odluka. Ta ovlaštenja mogu biti data, na primjer, kroz javna saopštenja ili obećanja u okviru kampanje, u okviru godišnjih planova rada ili kao dio šireg kreiranja politika ili reformskih inicijativa. Pri davanju ovlaštenja treba se obavezati na osiguravanje odgovarajućeg budžeta, planirati dovoljno vremena, identificirati strukturu glavnog tima zaduženog za organiziranje procesa te potvrditi da uprava namjerava razmatrati načine realizacije preporuka dobijenih od građana. Konačno, ovlaštenja koja se daju trebaju biti praćena jasno definiranim problemom te pozivom građanima da daju preporuke za rješenje. Tačna formulacija problema i pitanje koje se postavlja građanima naziva se **predmet rada**.

Definiranje predmeta rada je često prva važna odluka koja se donosi u procesu deliberacije. Konkretno pitanje koje se postavlja bi trebalo odgovarati vrsti procesa koji se provodi. Kada je riječ o skupštini građana to pitanje ne bi trebalo biti jednostavno i očigledno te ne bi trebalo već sadržavati željene odgovore. Najbolji način je da se definira široko i otvoreno pitanje vezano za neku kompliciranu problematiku na koje se mogu dati otvoreni odgovori. Treba imati na umu da se ovdje ne radi samo o konsultacijama ili anketi stanovništva nego o zajedničkom angažmanu na rješavanju stvarnih izazova. Prvo treba utvrditi koji problem želite riješiti u svom gradu, a potom kakvu vrstu odgovora želite dobiti koji će vam pomoći u rješavanju tog problema. Poželjno je da se izbjegne

kompliciranje i da se postavi jedno pitanje vezano za jednu temu. Nemojte biti previše obazrivi i vjerujte u mudrost vaših građana i njihovu sposobnost da vam ponude svrsishodna rješenja za bilo koji neriješen problem. Ako ne znate odakle da krenete možete pokrenuti postupak za definiranje teme u kojem će učestovati drugi akteri ili čak i građani, kao što je to bio [slučaj u Mostaru \(Bosna i Hercegovina\)](#). Ako postoji više problema koje treba riješiti, građani vam mogu predložiti kojima treba dati prioritet.

Predmet rada se praktično često sastoji od dvije rečenice. U prvoj se obično definira problem i daju osnovne informacije, a u drugoj se traže rješenja koja očekujete od građana i koja mogu biti opšta ili konkretnija, u zavisnosti od ciljeva politike. Obje ove rečenice bi trebale biti jednostavne i razumljive u svakom kontekstu, na primjer i u razgovoru sa nekim na ulici. Također bi trebale biti otvorenog tipa pa treba izbjegavati formulacije koje sugeriraju odgovore koje želite da dobijete. Kada se opseg rada definiše, zainteresovane strane i relevantne institucije mogu dati povratne informacije prije nego što ga odobri nadležna institucija. Predmet rada se javno objavljuje, često na početku deliberativnog procesa, i dostavlja se uz pozivnice koje se upućuju građanima.

## Primjeri definicije problema

**Mostar 2021: Na mnogim ulicama u Mostaru ima puno smeća, a javni prostori se ne održavaju dobro. Kako Grad može poboljšati čistoću javnih prostora i učiniti ih ugodnijim?**

**Banja Luka 2024: Banja Luka želi podržati inovacije, održivi razvoj i otvoriti nova radna mjesta kako bi se smanjio odlazak mladih u inostranstvo. Kako možemo efikasno podržati mlade preduzetnike u našoj zajednici?**

## 2.2. Sastavljanje tima

Nakon javnog saopštenja o održavanju skupštine građana, sljedeći korak je izbor osoba koje će biti zadužene za planiranje i realizaciju deliberativnog procesa. Grupa koju sastavite može se zvati projektni tim. Oni su zajednički zaduženi za praktičnu realizaciju vaše inicijative. Sastav projektnog tima može varirati, ali bi trebao uključivati predstavnike vaše uprave, stručnjake u oblasti participativnih deliberativnih procesa, osoblje sposobno za realizaciju na terenu te stručne, nezavisne facilitatore koji će raditi sa građanima. Ne morate izabrati sve članove tima odjednom, ali bi trebalo početi sa stručnjacima za deliberaciju i predstavnicima uprave. Imenovanje sposobnog i funkcionalnog projektnog tima dopriniće lakšoj realizaciji kompletnog procesa.

Moraćete odlučiti ko će upravljati procesom? Da li će to biti vaša uprava ili ćete angažirati vanjske saradnike? Deliberativnim procesima često upravljaju organi ili stručne organizacije koje se bave facilitacijom. Ako odlučite da većinu procesa realizirate uz pomoć svoje uprave, vodite računa da raspoložete odgovarajućim resursima i ostavite mogućnost konsultacije sa stručnjacima po potrebi. Ukoliko odlučite da implementaciju povjerite vanjskim saradnicima, obavezno izradite sveobuhvatan ToR (Terms of Reference - opis zadataka) za koordinacioni tim. Kod manjih šestodnevni procesa deliberacije, sa do 50 učesnika, dovoljan je tim od 3 do 4 osobe, dok kod većih ili dužih deliberativnih procesa može biti potreban i mnogo veći tim od 15 ili više osoba.

**U tim imenujte osobe koje su komunikativne, proaktivne, energične, sistematične i detaljne u radu. Proces se sastoji od mnogo faza i koraka koji se moraju završiti u određeno vrijeme i ponekad iziskuju istovremenu koordinaciju sa preko 80 osoba u jednom gradu.**

*(Projektni tim Mostar 2024)*

Cijeli tim je u početku naučio mnogo o osnovnim principima deliberativne demokratije i procesu skupštine građana. Bili smo u stalnoj komunikaciji sa zainteresiranim stranama radi rješavanja izazova u realizaciji procesa.

*(Projektni tim Banja Luka 2024)*

### 2.3. Upravljanje i struktura



## Struktura upravljanja



Osnovni zadatak glavnog tima je planiranje strukture upravljanja za deliberativni proces kojom se jasno utvrđuju zaduženja svih koji učestvuju i rade na realizaciji procesa skupštine građana te garantira veća odgovornost i transparentnost. Upravljačka struktura se obično sastoji od timova koji imaju određena zaduženja i rokove. Ona može biti usvojena interno ili od strane uprave koja sprovodi deliberativni proces. Upravljačke strukture mogu biti različite, ali su po pravilu složenije kada se radi o skupštini koja razmatra kontroverzna pitanja na državnom nivou nego o skupštini na lokalnom nivou zaduženoj

za realizaciju politike koja ne izaziva kontroverze. Upravljačku strukturu obično sastavlja projektni tim koji je osnovan ranije.

Prvi osnovni element upravljačke strukture je **naručilj**, institucija ili institucije koje daju ovlaštenja, definiraju predmet rada i osiguravaju budžet. One su također te kojima su preporuke građana namijenjene i koje su zadužene za potencijalnu realizaciju politike. Zatim imamo **projektni tim**, koji se ponekad naziva i tim za planiranje. Ova grupa pojedinaca i eksperata se pominje u tački 2.2 i naručilj je zadužuje za uspostavljanje procesa i makro planiranje. Treće tijelo je **koordinacioni tim** ili tijelo zaduženo za realizaciju koje nadgleda rad na terenu i operativna pitanja. Oni su zaduženi za pozivanje na učešće, prostor i mjesto održavanja te opšta organizacijska pitanja. **Facilitatori** se spominju zasebno pošto oni predlažu dnevni rad skupštine na mikro nivou i zaduženi su za facilitaciju uživo. Te osobe ili organizacije igraju ključnu ulogu u garantiranju uspješnosti procesa facilitiranjem interakcija između građana. Konačno, peta obavezna struktura je **nadzorni tim** ili Stručna savjetodavna grupa. Ovo tijelo se sastoji od vanjskih aktera i stručnjaka iz akademske zajednice i civilnog društva koji se angažiraju putem otvorenog ili direktnog poziva, ali u njemu može biti i par predstavnika uprave. Zaduzeno je za rješavanje sporova i daje legitimitet procesu kroz vanjsku procjenu.

Dvije dodatne grupe koje mogu biti neophodne za deliberativni proces, naročito ako se radi o obimnom procesu ili osjetljivim temama, su: **Grupa zaduzena za sadržaj** koja samostalno bira stručnjake i informacije koje će biti predstavljene građanima i ne bi trebala biti povezana sa naručiljem ili koordinacionim timom radi garantiranja nepristrasnosti. Ona se obično sastoji od predstavnika akademske zajednice i istraživačkih grupa koji zastupaju različita mišljenja; i **Tim za komunikaciju**, ili osoba, zaduzen za odgovarajuće dokumentiranje, vidljivost i informiranje javnosti.

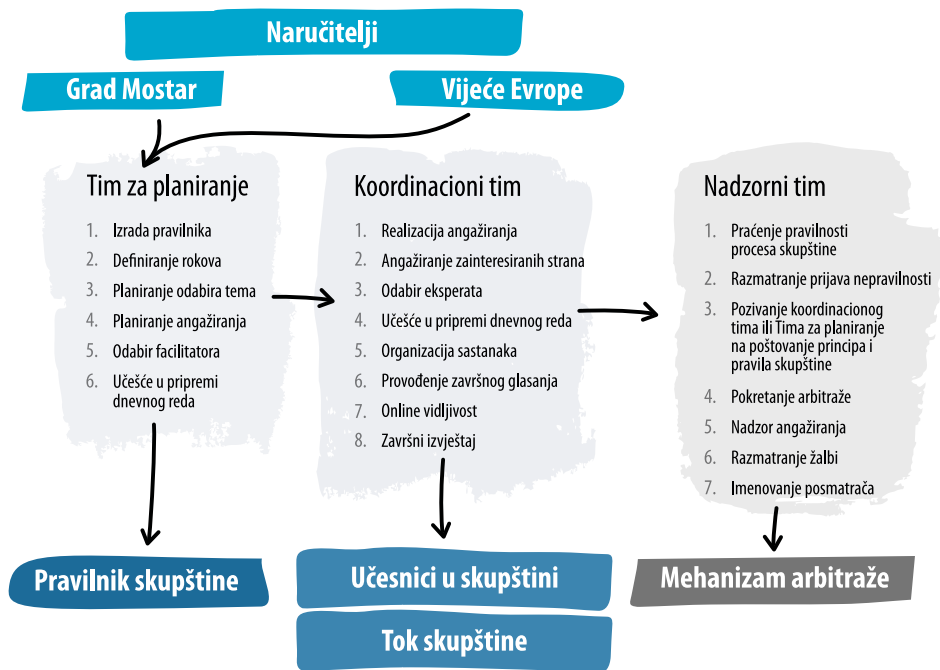
Upravljačka struktura se obično formalno uspostavlja na osnovu pravilnika, ugovora ili statuta, ali se može uspostaviti i implicitno na osnovu konsenzusa članova projektnog tima. U slučaju obimnijih ili kompleksnijih procesa preporučuje se formalno donošenje dokumenta o upravljanju. Za potrebe skupština građana u Mostaru

i Banja Luci iz 2024. godine projektni timovi su izradili pravilnike kojim je definirano upravljanje i koje je usvojio nadzorni tim koji je također bio zadužen za praćenje njihovog poštovanja. U nastavku je dat primjer upravljačke strukture građanske skupštine održane u Mostaru 2021.

**Uloga nadzornog tima bila je da garantira transparentnost procesa kroz razmatranje i usvajanje pravilnika, nadzor procesa deliberacije i procjenu poštovanja utvrđenih pravila održavanja skupštine.**

*(Član nadzornog tima Banja Luka 2024)*

## Upravljačka struktura Skupštine građana Mostara 2021.



## 2.4. Budžet

Skupštine građana obično traju više dana i imaju veći broj učesnika. Za njihovu organizaciju neophodan je namjenski budžet koji je znatno veći od budžeta drugih vidova konsultacija s građanima, ali se isplate pošto se na taj način dobijaju detaljnije, objektivnije i operativno značajnije preporuke. Bitno je voditi računa da se kod planiranja budžeta predvide neophodni resursi poput osoblja i potencijalno troškovi mjesta održavanja. Kada naručujete skupštinu morate odlučiti da li ćete unaprijed definirati budžetska ograničenja ili možete biti fleksibilni u smislu resursa dajući prioritet drugim elementima, kao što su trajanje i veličina. U većini slučajeva nacrt budžeta priprema projektni tim, budžet usvaja naručitelj, a izvršava ga i o tome izvještava koordinacioni tim. U idealnom slučaju budžet za deliberativni proces bi trebao biti javno objavljen, bilo na početku ili u završnom izvještaju, radi veće transparentnosti procesa.

Glavni elementi koje treba uzeti u obzir pri određivanju budžeta su: Prvo imamo **troškove osoblja i naknada** za članove projektnog tima, koordinacionog tima, facilitatora i eksperata. Ovi troškovi nisu pokriveni operativnim naknadama za koordinacioni tim. Na drugom mjestu su **troškovi koordinacionog tima** koji mogu biti ograničeni samo na operativne troškove ili mogu uključivati troškove osoblja i putne troškove, u zavisnosti od naručiteljevih propisa o finansiranju. Ako se za organizaciju skupštine angažiraju vanjski saradnici, to može biti značajna stavka u budžetu. Na trećem mjestu je **proces pozivanja** i odabira članova skupštine u koji spada slanje poziva i provođenje postupka lutrije. Ako baze podataka o građanima ili domaćinstvima ne postoje ili je pristup njima ograničen, može biti neophodno angažiranje stručne kompanije za provođenje anketa. Zatim tu su **dnevnice građana** koji budu odabrani za učešće u skupštini. Prosječna dnevnic po članu u Jugoistočnoj Evropi se kreće između 25-40 eura, dok će za duže i obimnije procese biti neophodna veća sredstva. Peti element čine troškovi **putovanja, smještaja i uključivanja** članova skupštine koje treba pokriti, naročito ako članovi nisu iz mjesta u kojem se skupština održava. Obavezno treba predvidjeti sredstva za nepredviđene troškove za podršku članovima sa različitim potrebama kao što su invaliditet, čuvanje djece i usmeno/pismeno prevođenje. Isto važi i za svo osoblje, uključujući eksperte i facilitatore, ako nije obuhvaćeno operativnim

naknadama za koordinacioni tim (vidjeti gore). Zasebno treba obračunati troškove **prostora i hrane i pića**, uključujući eventualno iznajmljivanje audiovizuelne opreme. Troškovi **komunikacije i distribucije** mogu biti uključeni u troškove koordinacionog tima, ali mogu biti predviđeni i zasebno. Tu često spada fotografiranje i snimanje te održavanje namjenske web stranice ili odjeljka web stranice. Na kraju se može obuhvatiti izrada završnog i finansijskog izvještaja te, kod većih procesa, evaluacija ili revizija. Odgovornosti za izvještavanje trebaju biti dodijeljene i jasne od samog početka.

Ovo već djeluje puno, ali to ni u kom slučaju nije konačan spisak. Budžet za male procese može iznositi oko 30.000 Eura, dok kod većih procesa na državnom nivou može otići i na nekoliko miliona eura, u zavisnosti od troškova života u datoj zemlji. Okvirni ukupni budžet za organiziranje kvalitetnog šestodnevnog procesa na lokalnom nivou za jednostavnu temu u Jugoistočnoj Evropi u 2024. iznosio bi 50.000 Eura. Okvirni budžet za proces koji uključuje više razine vlasti ili složeniju temu može iznositi preko 100.000 Eura. Ako su sredstva ograničena i postoji potreba za određivanjem prioriteta, troškovi se mogu smanjiti kroz nenovčane doprinose (na primjer, besplatno korištenje prostora u vlasništvu grada za održavanje, interno osiguravanje hrane i pića te oslanjanje na pomoć osoblja uprave), kao i ograničavanje troškova putovanja i smještaja te smanjivanje naknada i broja vanjskog osoblja. Pri tome treba voditi računa da se ne pretjeruje i da se ne naruši legitimitet procesa. Prevelika štednja i previše prečica mogu dovesti do upitnih, pa čak i neprihvatljivih ishoda.

**Izdvojite više sredstava za one stavke koje niste navikli nabavljati često. Tu može spadati rad sa agencijom za ispitivanje javnog mnijenja u toku postupka pozivanja na učešće ili sa facilitatorima tokom sjednica. Pri izradi budžeta treba voditi računa i o protoku vremena od planiranja do realizacije pošto inflacija može uticati na cijene.**

*(Projektni tim Mostar 2024)*



## 2.5. Pozivanje na učešće i žrijebanje

Posljednji veliki korak prije održavanja skupštine je odabir članova skupštine. Ovi obični ljudi se biraju putem demokratske lutrije da zastupaju različitost stavova u svojoj zajednici i detaljno prouče određeno pitanje prije formuliranja savjeta za donositelje politika. Ovo je ključni element po kojem se skupštine građana razlikuju od drugih participatornih procesa. Ako namjeravate da pustite grupu ljudi da se okupe i vijećaju par sedmica, bitno je osigurati visok stepen različitosti koja odražava različitost u gradskoj populaciji.

Kod pozivanja građana na učešće u deliberativnom procesu kao što je skupština građana prvi korak je utvrđivanje jasnih ciljeva i principa pozivanja na učešće. Osnovni cilj bi trebao biti planiranje procesa pomoću kojeg će se dobiti reprezentativna grupa koja može legitimno formulirati preporuke u ime šire javnosti. Neki od glavnih principa su nasumičnost, inkluzivnost i nepristrasnost. Pozivanje na učešće mora imati za cilj dobijanje grupe koja u najvećoj mogućoj mjeri odražava demografski sastav i različite stavove u zajednici kroz nasumični odabir. Nasumičnost se najlakše ostvaruje kroz više krugova nasumične selekcije čime se povećava legitimitet odabranih članova koje ostatak populacije doživljava kao „ljude poput nas“. Da bi se to postiglo potrebno je identificirati skup demografskih kriterija koji su relevantni za grad. Tu minimalno spadaju spol i starosna dob, ali također treba uzeti u obzir mjesto stanovanja, obrazovanje, zaposlenje, jezik ili etničku pripadnost, kao i stavove građana o datoj temi (kao što su stavovi o klimatskim promjenama uzrokovanim ljudskim faktorom ili ponašanje vezano za transport i mobilnost). Procenti za svaki kriterij u konačnom sastavu skupštine odražavaju procenete u stanovništvu, prema podacima iz popisa ili anketa. Namjerna veća zastupljenost određenih kategorija može biti opravdana zavisno od teme.

Naredni korak odnosi se na praktičnu stranu pozivanja na učešće, ljude i organizaciju koji će to realizirati u praksi. Za pozivanje na učešće bi trebala biti zadužena nepristrasna treća strana kako bi se garantirala nasumičnost i izbjegla pristrasnost, ali se oni mogu oslanjati na pomoć i resurse uprave. Na primjer, ako uprava ima pristup bazi podataka o svojim građanima i njihovim adresama,

kao što su birački spiskovi, to može značajno ubrzati proces i smanjiti troškove zahvaljujući nasumičnom izboru adresa. Ako to nije slučaj, zbog tehničkih ili pravnih problema, onda neki vanjski izvršitelj, kao što je agencija za ispitivanje javnog mnijenja, može pomoći u nasumičnom odabiru osoba kojima će se poslati poziv. Neke od uobičajenih metoda su nasumično pozivanje telefonskih brojeva ili nasumični odabir adresa. Cilj je prikupiti nekoliko hiljada nasumično odabranih adresa pojedinaca ili domaćinstava koje trebaju biti ravnomjerno raspoređene, između ostalog, prema gustini naseljenosti. Na primjer, taj broj se može kretati od 4000 do 10000 adresa za skupštinu u kojoj će učestvovati 50 učesnika, u zavisnosti od broja prethodno navedenih demografskih kriterija. Naručitelj ili projektni tim moraju biti upoznati sa postojećim tenderskim procedurama ili procedurama naručivanja prilikom angažiranja vanjskog izvršitelja posla te planirati vrijeme koje je za to potrebno.

Gradonačelnik upućuje dopis ovoj nekolicini hiljada građana u kojem ih poziva da se prijave za učešće u skupštini građana. U dopisu treba navesti temu, datume održavanja skupštine i iznos naknade, kao i link i/ili broj telefona za registraciju. Plaćanje dnevnica građanima za njihovo učešće značajno povećava stopu učešća i služi kao podsticaj za prijavljivanje pripadnicima različitih grupa. U cilju osiguravanja nepristranosti, pravilnikom odnosno smjernicama za pozivanje i odabir građana obavezno treba definirati protokol koji agencija zadužena za realizaciju mora poštovati. Time se, na primjer, zabranjuje prijavljivanje izabranih nositelja javnih funkcija i imenovanog osoblja političkih stranaka. Svi građani koji se prijave registriraju se u bazu podataka koju vodi koordinacioni tim ili vanjski izvršitelj kao što je agencija za ispitivanje javnog mnijenja. Iz te grupe bira se reprezentativni uzorak kroz stratificirani proces žrijebanja koji se provodi u dvije faze. U prvoj fazi se koristi softver za žrijebanje pomoću kojeg se bira više potencijalnih panela, na primjer Panel A, Panel B, i Panel C, koji su reprezentativni za populaciju. Drugi korak je lutrija u kojoj učestvuju izabrani paneli, pri čemu se često koriste fizička pomagala poput bacanja kocke. Ovaj drugi korak se često prenosi uživo s ciljem daljeg jačanja legitimizacije kroz transparentnost.




Nakon odabira građana, koordinacioni tim mora isplanirati način na koji će građani biti uvedeni u rad i angažirani u toku procesa. Visoka stopa odustajanja prije i u toku skupštine može ugroziti legitimnost preporuka u slučaju da konačna grupa nije reprezentativna. Postupak uvođenja u rad podrazumijeva jasno upoznavanje sa očekivanjima, osiguravanje potrebnih materijala i lični kontakt sa koordinatorom procesa. U ovoj fazi može biti korisno angažiranje facilitatora koji će raditi sa izabranim članovima skupštine i prije samog početka procesa.

Analiza procesa pozivanja i izbora članova za prethodne skupštine može biti korisna u identificiranju i primjeni najbolje prakse za žrijebanje i zadržavanju izabranih učesnika<sup>vi</sup>.

## Pozivanje na učešće i žrijebanje<sup>vii</sup>



## 2.6. KONTROLNA LISTA BR. 2: PRIJE ODRŽAVANJA SKUPŠTINE

<b>KONTROLNA LISTA BR. 2 Prije održavanja skupštine</b>				
Br.	Stavka / Pitanja	Odgovorna osoba / tim	Rok (datum završetka faze)	Status realizacije / Završetak / Napomene
1	Jasno i javno ovlaštenje za održavanje skupštine koje daje naručitelj	Naručitelj		
1.1	U ovlaštenju je definiran vremenski okvir i eventualno lokacija	Naručitelj		
1.2	Ovlaštenje uključuje (obećani) budžet	Naručitelj		
1.3	U ovlaštenju je definirano dalje postupanje sa preporukama građana	Naručitelj		
1.4	Predmet rada je definisan i odobren od strane svih relevantnih donosilaca odluka i/ili institucija.	Naručitelj		
1.5	Predmet rada se odnosi na neki problem od značaja za zajednicu	Naručitelj		
1.6	Predmet rada je jasan i nije sugestivan	Naručitelj		
1.7	Predmet rada se javno objavljuje	Naručitelj		
2	Formirani su timovi zaduženi za planiranje i realizaciju	Naručitelj / Projektni tim		
2.1	Projektni tim je formiran (angažiran) i u njemu su i iskusni stručnjaci za deliberativnu demokratiju (zaduženi za planiranje) i facilitaciju (vodeći facilitatori)	Naručitelj		
2.2	Izrađen je opis zadataka koordinacionog tima (za implementaciju od strane vanjskih saradnika)	Projektni tim / Naručitelj		
2.3	Izabrana je organizacija za realizaciju (koordinacioni tim)	Projektni tim / Naručitelj		
2.4	Ugovori sa svim timovima (pojedinci/organizacije) su potpisani	Koordinacioni tim / Naručitelj		
3	Upravljačka struktura je jasno definirana, ostali timovi formirani	Naručitelj / Projektni tim / Koordinacioni tim		
3.1	Odluka o načinu formaliziranja upravljačke strukture (javni pravilnik ili interni dokument) imajući na umu da je poželjna što veća transparentnost	Naručitelj / Projektni tim		
3.2	Formiran nadzorni tim	Projektni tim / Koordinacioni tim		
3.3	Pravila ponašanja i glasanja definirana	Projektni tim		

3.4	Odgovornosti za rješavanje sporova su jasne	Projektni tim		
3.5	Pravilnik je usvojen, ukoliko je javan	Projektni tim / Nadzorni tim		
4	Budžet je osiguran	Naručitelj / Koordinacioni tim		
4.1	Budžet pokriva sve elemente procesa: odabir učesnika, mjesto održavanja i hranu i piće, putne troškove, facilitaciju, naknade za eksperte, naknade za članove, operativne troškove i drugo. Ima dovoljno sredstava i za pokrivanje nekih nepredviđenih troškova	Koordinacioni tim		
4.2	Finansijsko izvještavanje je jasno, a odgovornosti su dodijeljene	Koordinacioni tim		
5	Postupak pozivanja i odabira članova skupštine je završen i oni su uvedeni u postupak	Koordinacioni tim / Projektni tim		
5.1	Metodologija odabira članova skupštine i realizacija su definirane	Projektni tim		
5.2	Imenovane su osobe zadužene za izbor članova skupštine ili angažirani vanjski saradnici, zavisno od okolnosti	Koordinacioni tim		
5.3	Materijali za pozivanje i odabir članova skupštine su završeni: pozivnice, štampani ili online informativni paket, opcije prijavljivanja	Koordinacioni tim / Projektni tim		
5.4	Javno žrijebanje	Koordinacioni tim		
5.5	Uvođenje izabranih članova u postupak i popunjavanje rezervnih mjesta	Koordinacioni tim		
5.6	Kontinuirano uvođenje u postupak i komunikacija sa izabranim članovima do početka skupštine	Koordinacioni tim		

## 3. U toku: vođenje skupštine građana

---

### 3.1. Facilitacija, inkluzija i posvećenost članova

Facilitacija igra ključnu ulogu u garantiranju uspjeha skupštine građana. Vodeće facilitatore treba uključiti u projektni tim i konsultirati ih od samog početka procesa deliberacije. Njihova uloga postaje mnogo važnija kada skupština počne. Kako skupština okuplja raznoliku grupu građana koji diskutiraju o važnim temama i rade na pronalaženju rješenja, stručni facilitatori koji će voditi taj proces su od presudnog značaja. Facilitatori pomažu u stvaranju ambijenta u kojem će se svi učesnici osjećati uključeno i neće zazirati od iznošenja svog mišljenja, u kojem će aktivno slušati u cilju razumijevanja drugačijih stavova te zajednički raditi na postizanju konsenzusa. Oni moraju biti nezavisni od samog procesa i biti neutralni tokom deliberacije istovremeno održavajući ambijent kojeg karakterizira poštovanje između i prema članovima skupštine. Facilitacija je, dakle, mnogo više od vođenja sastanka, ona podrazumijeva osnaživanje građana i pomaganje građanima da se poistovijete sa radom skupštine. Efikasna facilitacija može grupu pojedinaca pretvoriti u kohezivnu zajednicu posvećenu demokratskom donošenju odluka.

U periodu prije održavanja skupštine facilitatori mogu dati vrijedan doprinos u aktivnostima vezanim informiranje javnosti, izbor i uvođenje članova u rad, angažiranje marginaliziranih grupa, izradu materijala prije skupštine i komunikaciju s javnošću. To je obično zadatak vodećeg facilitatora koji također igra važnu ulogu u pripremi dnevnog reda o čemu će biti riječi u narednom dijelu. Pored toga, tu je i uloga moderatora procesa koji je prvenstveno zadužen za poštovanje dnevnog reda i facilitaciju plenarnih diskusija. Ovu funkciju može obavljati vodeći facilitator ili neka druga osoba. Konačno, tu je i nekoliko pomoćnih facilitatora ili facilitatora za stolovima koji pomažu u osiguravanju produktivnog

i kolaborativnog procesa, vode diskusije u manjim grupama i zaduženi su za materijale za učenje. Broj pomoćnih facilitatora zavisi od broja članova skupštine i stila facilitacije, ali načelno se može planirati jedan pomoćni facilitator na svakih 8-10 članova skupštine.

Nakon što skupština počne, stručna facilitacija je ključna u svakom koraku. Facilitatori moraju voditi složene diskusije o važnim pitanjima na način koji omogućava iznošenje različitih mišljenja i vodi grupu ka pronalazenju rješenja. Oni moraju osigurati da svi građani imaju mogućnost da iznesu svoje mišljenje istovremeno vodeći računa da diskusija bude produktivna. Facilitatori bi trebali koristiti različite tehnike pomoću kojih će u diskusiju uključiti i učesnike koji su tiši, kontrolirati one koji su dominantni u diskusiji te pomoći grupi da objedini različite ideje. Njihova uloga nije da daju svoje mišljenje nego da budu nepristrasni i pomognu građanima da sami prevaziđu izazove. Facilitatori moraju poznavati i socijalne i tehničke aspekte svoje uloge.

Svi ovi zadaci iziskuju poseban skup vještina i znanja koji se mogu steći kroz obuku i iskustvo. Ali kako pronaći facilitatore i gdje? Trebali biste tražiti osobe koje imaju iskustva u vođenju složenih javnih diskusija, kao i stručnost u oblastima kao što su grupna dinamika, rješavanje sukoba i inkluzivno donošenje odluka. Postoje organizacije koje pružaju stručne usluge facilitacije i koje možda imaju bazu certificiranih facilitatora ili mogu održati obuku iz facilitacije. Ta obuka bi trebala obuhvatiti teme kao što su planiranje sastanaka, tehnike postizanja konsenzusa, upravljanje teškim razgovorima i postupanje sa nesvjesnim predrasudama.

**Facilitatori su ključni za uspjeh procesa. Oni vode sjednice skupštine, koordiniraju rad u grupama, a kvalitet konačnih preporuka u velikoj mjeri zavisi od njihove stručnosti i angažmana.**

*(Projektni tim Banja Luka i projektni tim Mostar, 2024)*

Facilitacija je pomogla u stvaranju ambijenta u kojem su se svi osjećali slobodnim da iznesu svoje mišljenje i ideje, zahvaljujući dobro pripremljenoj metodologiji i sposobnosti facilitatora. Mislim da je to presudno za uspjeh Skupštine građana.

*(Goran Kučera, vodeći facilitator, Mostar 2024)*

Važno je da vodeći lokalni facilitatori budu uključeni u ranoj fazi planiranja projekta i informirani o aktivnostima sa gradskom upravom.

*(Mirna Dabić Davidović, vodeći facilitator, Banja Luka 2024)*

Svi mi koji smo bili tamo zahvalni smo timu za facilitaciju na njihovom radu, a tokom našeg rada sa njima rijetka su bila pitanja, ako ih je uopšte i bilo, oko kojih nismo postigli dogovor.

*(Član skupštine, Mostar 2024)*

### 3.2. Dnevni red: ko, gdje i kako?

Dnevni red za deliberativni proces je detaljniji i donekle drugačiji od dnevnog reda za obične sastanke. On mora biti jasan i dobro strukturiran, sa definiranim zaduženjima i odgovornostima, eventualnim komentarima veznim za mjesto održavanja ili materijal, utvrđenom dužinom svakog elementa, ali mora biti i dovoljno fleksibilan da se može mijenjati u hodu. U utvrđivanju dnevnog reda učestvuju svih članovi projektnog tima, mada su za to prvenstveno zaduženi vodeći facilitatori. Pogledajmo jedan primjer.

Dnevni red Skupštine u Banja Luci u 2024. zajednički su pripremili vodeći facilitator i ostali članovi projektnog tima. Napravljen je



detaljan dnevni red za svih šest dana, raspoređenih na tri vikenda, uključujući zaduženja za sedmice između sesija. Za prvi dan su predviđene aktivnosti učenja i razvijanja timskog duha u grupi. Sastojao se od uvodnih izjava, sesije učenja o deliberativnim procesima, igara za probijanje leda, zajedničkog definiranja principa deliberacije, kao i tematskog predavanja i deliberacije o sadržaju. Drugog dana se nastavilo sa tematskim predavanjima i deliberacijom o sadržaju. Trećeg dana je korišteno nekoliko metoda facilitacije, kao što je otvoreni forum, u cilju dobijanja i objedinjavanja odgovora. Četvrtog dana je na osnovu tih odgovora napravljen nacrt preporuka za politiku o kojem se potom raspravljalo i glasalo. Prije petog dana, politički akteri su imali dovoljno vremena da građanima daju povratne informacije o njihovom nacrtu preporuka. Te povratne informacije su potom tokom petog dana bile predmet rasprave, analize i revidiranja. Šesti dan se sastojao od glasanja, izrade preambule izvještaja i prezentacije preporuka. Predviđen je i dodatni dan odnosno „rezervno vrijeme“ za slučaj potrebe.

Ovaj primjer jasno pokazuje da na deliberaciju, bilo u malim grupama ili u plenarnoj sesiji, odlazi značajan dio vremena u toku skupštine. Najmanje polovinu vremena trebalo bi izdvojiti za diskusije članova, pored predavanja eksperata o datoj temi i analize povratnih informacija zainteresiranih strana. Osobe koje će u velikoj mjeri koristiti dnevni red u radu su facilitatori, zato je bitno da oni formuliraju dnevni red kojim će se proces usmjeriti na ostvarivanje cilja, a to je davanje kvalitetnih preporuka.

### **3.3. Organizacijska pitanja: gdje, šta i ko?**

Dobar dio vođenja skupštine se odnosi na vođenje računa o svim organizacijskim pitanjima i o tome da svi budu upoznati sa svojom ulogom. Glavno tijelo odgovorno za organizaciju je koordinacioni tim, a zaduženja su dalje podijeljena po njegovim članovima. Projektni tim mora voditi računa da koordinacioni tim bude upoznat sa svim organizacionim zaduženjima, a njih može biti puno.

Da počnemo od onih najvažnijih, razmislite o lokaciji, veličini i raspoloživosti prostora. Prostor bi trebao biti dovoljno prostran za

plenarne sesije i istovremeno održavanje više grupnih diskusija. Ako učesnici dolaze iz udaljenih dijelova grada, može im se osigurati prevoz ili nadoknaditi troškovi prevoza. Ako se radi o regionalnoj ili nacionalnoj skupštini, potreban je smještaj u istoj zgradi ili blizu mjesta održavanja. Prevoz i smještaj također treba osigurati za koordinatore, facilitatore i eksperte koji će držati predavanja o relevantnim temama. Pošto će skupština trajati cijeli dan potrebno je organizirati hranu i piće, a pod tim se podrazumijeva prigodan ručak i eventualno večera.

Zatim slijedi isplata naknada, pri čemu su najvažnije dnevnice članova skupštine. Treba voditi evidenciju o prisustvu i blagovremeno obraditi isplate po završetku skupštine. Ako određeni učesnici imaju posebne potrebe ili im je potrebna pomoć, posebne mjere za omogućavanje učešća osoba sa invaliditetom, čuvanje djece, usluge prevođenja (i pismenog i usmenog po potrebi), to treba riješiti. Konačno, tu je tehnički aspekt obezbjeđivanja audiovizuelne opreme, štampača i internet konekcije, odnosno barem provjere da li je postojeća oprema ispravna. To uključuje i prikupljanje pristanka od strane članova skupštine i drugih učesnika za snimanje videa i fotografisanje tokom skupštine. Također treba obezbijediti radne materijale za facilitatore, kao što su blokovi sa samoljepljivim listićima, table sa listovima, markeri, oznake s imenima itd. Spisak ovih manjih stavki može biti podugačak, ali je vođenje i redovno ažuriranje interne kontrolne liste tu od velike pomoći.

### **3.4. Pružanje informacija: odabir eksperata**

Informacije koje će biti pružene članovima skupštine jedan su od najvažnijih elemenata u planiranju procesa. Vaši građani bi trebali biti dovoljno dobro informirani o različitim opcijama za rješavanje datog problema, kao i o najvažnijim kompromisima pri donošenju odluka. Također bi trebali biti upoznati i sa različitim stavovima određenih grupa ili zainteresiranih strana u zajednici o datoj problematici. S druge strane, posebno na lokalnom nivou, imaćete vremenska ograničenja i moraćete odlučiti koliko informacija je "dovoljno". Konačno, morate voditi računa da osobe zadužene za odabir izlagača i informacija budu percipirane kao

neutralne ili legitimne u svojim ulogama. Ako neko želi da ospori rezultate skupštine, vjerovatno će tvrditi da su članovima skupštine predstavljene samo "jednostrane" ili "stranačke" informacije. Morate biti u stanju da dokažete da to nije slučaj.

Prvi korak koji trebate preduzeti je da odlučite ko će odabrati *informacije*. U mnogim slučajevima se za ovaj zadatak osniva posebna grupa radi veće legitimnosti. Grupa zadužena za odabir informacija bi se tako sastojala od sljedećih članova:

- **Eksperti iz oblasti politike:** To su često akademici, ali mogu biti i drugi eksperti. Oni su upoznati sa raspoloživim informacijama o datoj temi i potencijalnim primjerima iz drugih gradova koji mogu biti inspirativni.
- **Eksperti iz oblasti deliberacije:** Potreban je jedan ili više eksperata za deliberaciju pošto oni znaju koja količina informacija je odgovarajuća za grupu običnih građana s obzirom na planirano trajanje skupštine. Pored toga, oni su upoznati sa različitim stilovima učenja (pogledati u nastavku) i mogu dati savjete o različitim metodama izlaganja informacija.
- **Predstavnici glavnih zainteresiranih strana:** Uključivanje predstavnika glavnih zainteresiranih strana često pomaže u odabiru što šireg spektra informacija.

Koje vrste *informacija* treba uključiti u proces? Pružanje informacija skupštini građana ne podrazumijeva samo pozivanje akademskih stručnjaka. Mogu se identificirati različite vrste eksperata i izvora informacija. Vlast koja organizira skupštinu može poslati svog predstavnika koji se često poziva da iznese postojeće stanje. Da bi se izbjegla politizacija, bolje bi bilo da to bude neki viši državni službenik nego političar. Drugo, bitno je da eksperti koje izaberete budu osobe sa stručnim akademskim, tehničkim ili pravnim znanjem. To mogu biti osobe koje su radile na istoj temi u drugom gradu u kojem se došlo do nekih inovativnih rješenja. Treću grupu čine vaše zainteresirane strane ili aktivni glasovi. Oni su predstavnici zainteresiranih strana (građana ili interesnih grupa) koji obično zagovaraju određeno stanovište. U nekim skupštinama se koriste

dva ili više izvora, ali to iziskuje dodatni napor. Prvi su informacije dobijene od šireg javnosti. To je slučaj kada omogućite građanima da dostavljaju informacije koje će biti izložene skupštini. Problem kod ovog pristupa je taj što u slučaju velikog odziva morate pronaći način da izložite sve dobijene informacije. Suprotno tome, postoji rizik da će samo mali broj građana dostaviti svoje komentare i da svi oni odražavaju slične aktivističke stavove. U nekim procesima, kao na primjer u Kopenhagenu, to je riješeno tako što se održava "otvorena sjednica" skupštine na kojoj članovi razgovaraju sa građanima koji dođu na sjednicu. Zadnji izvor informacija, koji je ponekad veoma koristan, su ljudi sa "konkretnim iskustvom". Ako se skupština bavi problematikom beskućništva, izlaganje beskućnika o izazovima sa kojima se suočava može biti isto tako korisno kao i izlaganje akademskog stručnjaka.

Da biste bili sigurni da vaši članovi smatraju da su adekvatno informirani nije loše da ih nakon informativne faze u postupku pitate da li smatraju da raspolažu svim potrebnim informacijama. Ako to nije slučaj, možete ih pitati koje izvore informacija bi još željeli da saslušaju kako bi donijeli informiranu odluku. To doprinosi većoj legitimnosti, ali također može stvoriti neke organizacione probleme ako nemate puno vremena između sesija da pronađete tražene izvore ili informacije.

Jedan od razloga zbog kojih je poželjno da u grupu koja priprema informacije uključite jednu ili više osoba sa iskustvom u deliberaciji je taj što su te osobe upoznate sa različitim stilovima učenja i različitim metodama organiziranja komunikacije sa ekspertima. Većina eksperata ima tendenciju da temu izlaže na akademski način, koristeći monolog i slajdove. Ova izlaganja su često prilično stručne prirode i previše složena za prosječnog građanina. Poželjno je da se sa ekspertima porazgovara prije izlaganja kako bi informacije bile prijemčive prosječnom građaninu. Korištenje drugih metoda, kao što su video materijali, također može biti korisno pošto to ljudima omogućava da po potrebi ponovo pogledaju informacije.

Naravno, sve to uveliko zavisi od raspoloživih resursa. Pozivanje izlagača na skupštinu podrazumijeva da im morate platiti putne troškove ako dolaze iz drugog mjesta. Također može biti teško pronaći izlagače za planirane sesije pošto bi to išlo nauštrb njihovog slobodnog vremena (npr. akademik koji mora doći vikendom). Tu video pozivi ili snimljena izlaganja mogu pomoći u smanjivanju troškova. Slično tome, kada pitate građane da li su im potrebne dodatne informacije, nemojte ih pitati “koga” žele da čuju nego “koja vrsta informacija ili izvora im je potrebna”. Ovo drugo pitanje je puno fleksibilnije nego prvo gdje mogu zatražiti određenu osobu čije prisustvo ne možete osigurati.

## Informisanost



Koje informacije dijelite?



Ko pruža ekspertizu? Eksperti, zainteresovane strane, administracija?



Koji resurs ćete koristiti u dijeljenju informacija (inkluzivni resursi)?



Kako ćete uspostaviti legitimnu i transparentnu proceduru donošenja odluka o odlučivanju izboru eksperata koji će predstavljati informacije?

**Kompromis je uvijek moguć, ali treba malo dobre volje da ljudi sjednu i razgovaraju ili barem da slušaju. Mislim da je slušanje različitih gledišta i onoga što drugi imaju da kažu ključ svega.**

*(Član Skupštine Banja Luka 2024)*

### 3.5. Formuliranje preporuka i glasanje

Opipljivi rezultat deliberativnog procesa su preporuke koje se odnose na prvobitno pitanje koje je postavljeno građanima. Da bi grupa građana bez posebnog predznanja o nekoj temi mogla napisati te preporuke neophodne su posebne vještine koje bi trebao posjedovati stručni facilitator, što dodatno naglašava značaj pravilnog odabira prilikom angažiranja facilitatora. Ipak, postoje određene smjernice koje treba uzeti u obzir.

Građanima treba dati odriježene ruke i naručitelj ih ne bi trebao navoditi na "pravi smjer" u kojem bi preporuke trebale ići. U velikom broju procesa građani su ti koji sastavljaju preporuke nakon što se prvo uopšteno usaglasa o rješenjima. Ponekad im u formuliranju prijedloga pomažu facilitatori, ali i tu treba izbjegavati usmjeravanje preporuka. U nekim procesima preporuke sastavljaju vanjski saradnici, a građani ih potom razmatraju, mijenjaju ili odbacuju pošto su saslušali sve informacije. Premda ovo može biti način da se proces ubrza, to ipak znači da prijedlozi nisu došli od građana. Još jedno važno pitanje jeste da li želite ograničiti broj preporuka koje građani daju. Iako se na prvi pogled može činiti da se ograničavanjem broja preporuka ograničava ambicioznost samog procesa, treba imati na umu da prevelik broj preporuka može značiti da većina njih nikada neće biti realizirana. Zato je u nekim procesima broj preporuka mali, ali one imaju veći značaj pošto pokazuju da se radi o nečemu što građani istinski žele. U procesu u gradu Miškolc u Mađarskoj dato je samo sedam preporuka, ali je jedna od njih bila izgradnja tramvajske pruge. Ovaj primjer pokazuje da manji broj preporuka ne znači manjak ambicioznosti. S druge strane, bilo je procesa u kojima je dato blizu ili preko stotinu preporuka, što je često previše za gradsku upravu. Postoji i sredina gdje veliki broj skupština da 20-40 preporuka. Šta god da se odluči, to mora biti transparentno obrazloženo i utvrđeno prije, a ne tokom procesa.

Pošto građani završe prvi nacrt preporuka uobičajeno je da se donositeljima politika i zainteresiranim stranama omogući da daju povratne informacije. Oni mogu reći da li su, po njihovom mišljenju, prijedlozi izvodljivi ili ne. Ove povratne informacije mogu biti veoma korisne građanima pri izradi konačne verzije preporuka, u smislu da budu sigurni da se ono što predlažu može realizirati. Ova sesija mora biti strogo moderirana kako političari ne bi uticali na konačnu odluku o ovim preporukama i istisnuli sve što im se ne sviđa. Važno je da se u ovoj fazi izrade preporuka svi građani osjećaju podjednako uključenim i da se njihovo mišljenje uvažava. To je još jedan od razloga zašto je bitno imati dobre facilitatore koji će voditi računa o tome.

U gotovo svim procesima na kraju se glasa o preporukama građana. Iako zajedno rade na preporukama, moguće je da svi ne podržavaju

sve preporuke u potpunosti. Glasanje također povećava legitimitet, pošto se na taj način daje prilika onima koji eventualno smatraju da nisu uvijek mogli učestvovati u potpunosti da se slože ili ne slože sa rezultatom. Preporuka za koju glasa veliki broj građana jasan je signal da se ne radi samo o nekoj opciji koju je podržala nekolicina najnametljivijih ljudi za stolom. To je i razlog zašto glasanje ne bi trebalo biti javno. Glasati protiv nakon što ste sedmicama radili zajedno u grupi može biti teško ako to mora biti javno. Tajno glasanje omogućava ljudima da budu 100% slobodni u odlučivanju. Koristi se nekoliko načina glasanja od jednostavnog "za" - "protiv" do skale koja omogućava veću iznijansiranoost, ali ponekad otežava tumačenje rezultata. Iskustvo iz prethodnih godina je pokazalo da dobar broj preporuka dobije veoma veliku podršku. To je tako djelimično i zbog toga što građani, prije nego što nešto stave na papir, prvo vijećaju i usaglase većinu različitih stavova.

Da bi preporuke građana imale veći značaj prag za glasanje u većini slučajeva nije postavljen na 50% nego je viši. U nekim procesima u Poljskoj taj prag je bio 80%, dok je u drugim bio 75% (skupštine njemačkih govornih zajednica u Belgiji) ili dvije trećine glasova. Bez obzira na taj prag, ova "supervećina" pokazuje da su preporuke koje se usvoje zaista one koje podržava veoma velika grupa članova skupštine. Konačno, također je uobičajeno da se značajnoj manjini omogući da, ako želi, u izvještaju napiše suprotno mišljenje. Ako preporuka ima podršku od 80%, preostalih 20% može pismeno objasniti zašto su odlučili da ne glasaju za nju. Time se donositeljima politika omogućava uvid u stavove manjinskih grupa građana.

### **3.6. Transparentnost: komunikacija i saradnja sa medijima**

Kroz cijeli ovaj dokument ističe se da je ključno da oni koji ne učestvuju u ovom procesu smatraju da je on legitiman. Stoga je potpuna transparentnost u cijelom procesu jedan od najvažnijih elemenata. Od izbora članova preko informiranja građana, do pravilnika skupštine ili dnevnog reda sjednica, sve bi trebalo biti javno. Zato je namjenska web stranica za skupštinu neophodna. To može biti dio web stranice grada, ali bi trebao biti namjenski dio sa svim informacijama. Na toj web stranici se mogu objavljivati i

video zapisi o radu skupštine dok je ona u toku. U današnje vrijeme prenos dijelova plenarnih sjednica na web stranici nije više tako zahtjevan pa ga stoga preporučujemo. Ti snimci se mogu objavljivati i naknadno.

Svođenje komunikacije u deliberativnom procesu samo na web stranicu je minimalistički pristup. Članovi koji učestvuju u vašem procesu na neki način predstavljaju veću grupu građana pa je stoga važno voditi računa da i oni znaju šta se dešava. Stoga uključite tim za komunikaciju u deliberativni proces od samog početka. Oni mogu osigurati vidljivost ovog procesa kroz saradnju sa tradicionalnim medijima i objave na društvenim mrežama. Poželjno je definirati određene faze u procesu nakon kojih ćete istupiti u medijima, kao što je izbor članova, prva sjednica, izlaganje poznatog stručnjaka ili izlaganje konačnih preporuka.

Članovi skupštine također mogu komunicirati sa medijima da bi se procesu dalo lice. Postoji nekoliko elemenata koje treba uzeti u obzir: nisu svi građani spremni ili voljni da se pojavljuju u medijima pa to ne bi trebalo biti obavezno. Članovima Nacionalne klimatske skupštine u Francuskoj su podijeljeni bedževi različitih boja na osnovu kojih su mediji znali da li žele da daju izjave. Drugo, na samom početku skupštine upoznajte građane sa nekim osnovnim pravilima vezanim za komunikaciju sa medijima. Tu spada, na primjer, neobjavljivanje pojedinačnih stavova članova o temi o kojoj se raspravlja. Konačno, u većini procesa se od građana traži da do kraja procesa u medijima ne govore o sadržaju samog rada već da se fokusiraju na odvijanje samog procesa.

Postoji niz ključnih trenutaka u kojima će biti neophodno da se obratite široj javnosti. To je prvenstveno slučaj prije samog pozivanja i odabira članova. Da bi se što više ljudi odazvalo na poziv nije loše provesti kampanju u okviru koje će se građani obavijestiti o tome i dati osnovne informacije o skupštini kako bi ljudi znali o čemu se radi. Ako želite da građani u toku procesa daju prijedloge članovima skupštine, također se treba pobrinuti da šira javnost bude upoznata sa tom mogućnošću (pogledati tačku 3.4). Slično tome, dobro bi bilo da zainteresirane strane budu upoznate sa različitim trenutcima u kojima se mogu povezati sa skupštinom. To može značiti da ćete






im se u nekim slučajevima morati obratiti i pojedinačno kako biste bili sigurni da oni znaju da mogu dati svoj doprinos procesu.

Opšte pravilo komunikacije o skupštini je da su svi plenarni dijelovi i dokumenti javni, dok vijećanja u malim grupama nisu. Veliki broj građana se neće osjećati prijatno da ih neko snima u toku diskusija. U deliberativnom procesu je važan grupni rezultat, a ne pojedinačni stavovi. Da bi se u toku grupnog rada stvorila atmosfera u kojoj se svi osjećaju potpuno slobodnim da iznesu svoje mišljenje, medijima tu nije dozvoljen pristup. Radi transparentnosti ovog aspekta rada može se dogovoriti da vijećanjima u grupama prisustvuju posmatrači (akademici), pod uslovom da poštuju stroga pravila koja se odnose na to da se moraju držati po strani i ne smiju se miješati u sam proces ili javno otkrivati pojedinačne stavove. U Francuskoj je, na primjer, uobičajeno da u procesu postoje tri "jemca" koji posmatraju rad skupštine i na kraju sastavljaju izvještaj.

**Sve je bilo tako transparentno, toliko je ljudi bilo sa dobrom voljom. Imali su toliko konstruktivnih ideja i prijedloga da je to bilo fantastično.**

*(Član Skupštine Mostar 2024)*

### 3.7. KONTROLNA LISTA BR. 3: TOKOM ODRŽAVANJA SKUPŠTINE

<b>KONTROLNA LISTA BR. 3</b> <b>Tokom održavanje skupštine</b>				
  				
Br.	Stavka / Pitanja	Odgovorna osoba / tim	Rok (datum završetka faze)	Status realizacije / Završetak
1	Članovi tima za facilitaciju su izabrani i prošli su obuku	Projektni tim / Koordinacioni tim		
1.1	Vodeći facilitator je uključen u projektni tim sa jasnim zaduženjima	Projektni tim		
1.2	Izabran odgovarajući broj facilitatora za podršku.	Vodeći facilitator / Koordinacioni tim		
1.3	Facilitatori prošli obuku	Vodeći facilitator / Koordinacioni tim		
2	Pripremljen dnevni red	Vodeći facilitator / Koordinacioni tim		
2.1	Nacrt dnevnog reda	Vodeći facilitator		
2.2	Susreti sa nositeljima javnih funkcija dodati prije finalizacije dnevnog reda	Vodeći facilitator / Koordinacioni i Projektni tim		
2.3	Detaljno trajanje skupštine (izvršni dnevni red) utvrđeno	Vodeći facilitator		
2.4	Dnevni red eventualno revidiran između sesija	Vodeći facilitator / Koordinacioni tim		
3	Riješena sva organizaciona pitanja			
3.1	Gdje? Izabran i pregledan odgovarajući prostor	Koordinacioni tim		
3.2	Osigurana hrana i piće	Koordinacioni tim		
3.3	Prevoz i smještaj članova, koordinatora, izlagača, facilitatora organiziran	Koordinacioni tim		
3.4	Tehnička oprema (audio, video, radni materijali) osigurana	Koordinacioni tim		
3.5	Donesena procedura za isplatu dnevnica članovima skupštine	Koordinacioni tim		
3.6	Posebne potrebe učesnika (pristup, čuvanje djece itd.) riješene	Koordinacioni tim		

3.7	Dokumentacija osigurana (fotografije, snimanje)	Koordinacioni tim		
3.8	Obrasci pristanka za fotografiranje i snimanje (članovi skupštine, učesnici i ostali) pripremljeni	Koordinacioni tim		
4	Pružanje informacija je transparentno i nezavisno	Koordinacioni tim / Projektni tim		
4.1	Donesene procedure za identifikaciju i izbor eksperata: vanjska grupa ili koordinacioni tim	Projektni tim / Koordinacioni tim		
4.2	Utvrditi listu potencijalnih eksperata i njihovu raspoloživost	Koordinacioni tim / Ekspertska grupa		
4.3	Voditi računa o zastupljenosti različitih stavova i zainteresiranih strana	Koordinacioni tim / Ekspertska grupa		
4.4	Upoznati eksperte sa načinom izlaganja za obične građane: jednostavna terminologija, vizuelna pomagala itd.	Koordinacioni tim		
4.5	Tražiti od članova skupštine da navedu teme za koje su im potrebne dodatne informacije	Koordinacioni tim		
5	Formuliranje preporuka i glasanje se smatra legitimnim	Koordinacioni tim / Projektni tim		
5.1	Pobrinuti se da pravila glasanja budu svima jasna i javna, uključujući dozvoljeni broj preporuka	Projektni tim / Koordinacioni tim		
5.2	Odrediti ko može davati povratne informacije o preporukama ili pomagati građanima u njihovom formuliranju, ako postoji ta mogućnost	Koordinacioni tim		
5.3	Objaviti rezultate što prije	Koordinacioni tim		
5.4	Skupština bira članove koji će naručitelju izložiti preporuke			
6	Transparentnost kroz komunikaciju i saradnju sa medijima	Koordinacioni tim		
6.1	Odrediti osobe zadužene za pisanje sadržaja i saradnju sa medijima, u okviru koordinacionog tima ili zaseban tim za komunikaciju	Koordinacioni tim		
6.2	Otvoriti web stranicu/odjeljak web stranice i redovno ažurirati sa što više informacija	Koordinacioni tim		
6.3	Prenositi uživo što više informativnih sesija (online), ali po mogućnosti ne i deliberaciju	Koordinacioni tim		
6.4	Planirati izradu promotivnog materijala, kao što su video snimci i fotografije procesa	Koordinacioni tim		

## 4. Poslije: postupanje nakon održavanja skupštine

---

### 4.1. Uključivanje uprave u proces

Prilikom organiziranja prvog deliberativnog procesa dosta pažnje se posvećuje sastancima građana tokom skupštine, i to opravdano. Ono što se često zaboravlja jeste da se najvažniji dio posla za osiguranje stvarne promjene politike mora obaviti prije i nakon sastanaka s građanima.

Prilikom planiranja skupštine treba unaprijed odrediti pravila i rokove za postupanje donositelja politike nakon završetka skupštine. Ovo treba uključiti u pravila održavanja skupštine kako bi se vlast koja naručuje održavanje skupštine obavezala na njihovo poštovanje nakon skupštine. Drugi važan korak prije početka skupštine je uključivanje službe/službi koje će raditi na potencijalnim preporukama koje proizađu iz procesa. Ako se organizira deliberativni proces o urbanističkom planiranju grada, to može biti služba za mobilnost, služba za urbanizam i ured gradonačelnika. Sa njima treba održati sastanak prije samog procesa na kojem će biti obaviješteni o održavanju procesa i o tome da će uskoro dobiti preporuke i akcione planove. Na taj način im se omogućava da unaprijed planiraju svoje aktivnosti, ali se kod njih stvara i osjećaj da su dio projekta, a ne samo puki posmatrači. Slično tome, nije loše pozvati šefove tih službi da u određenom momentu obiđu skupštinu i posmatraju njen rad. Državni službenici zaduženi za pomaganje u održavanju skupštine mogu ovdje odigrati značajnu ulogu u povezivanju.

Koja pravila treba donijeti po pitanju postupanja po preporukama? Prije svega treba utvrditi broj obaveznih sastanaka na kojima će donositelji politika članovima skupštine dati povratne informacije o tome kako će postupati sa njihovim radom. Drugo, treba odrediti format u kojem će te povratne informacije biti date. Što

se tiče obaveznih sastanaka, može se reći da su tri sastanaka minimum. Prvi se održava na kraju skupštine i tu građani izlažu svoje konačne preporuke i imaju priliku da objasne razloge za donošenje tih preporuka. Izvještaj sa preporukama građana se predaje donositeljima politike. Drugi sastanak se najčešće planira tri do četiri mjeseca kasnije. Do tada su donositelji politike imali vremena da analiziraju izvještaj i preporuke te mogu reći po kojim preporukama će se dalje postupati, a šta po njima nije izvodljivo. Treći sastanak bi zatim uslijedio šest do deset mjeseci kasnije i na njemu bi donositelji politike podnijeli izvještaj o realizaciji. Mogu se organizirati i dodatni sastanci nakon toga radi praćenja dalje realizacije. Što se tiče formata, prihvaćeni minimalni standard kvaliteta je da se, pored usmenog saopštavanja, povratne informacije daju i u formi zvaničnog dokumenta u kojem je svaka preporuka obrađena pojedinačno. Loša praksa iz ranih dana u ovoj oblasti je bila da političari daju usmeni odgovor bez ulaženja u pojedinačne preporuke. To nije adekvatno i većina građana to doživljava kao nepoštovanje njihovog rada. U pismenom odgovoru treba navesti rokove i konkretne detalje za sve preporuke koje grad namjerava realizirati. Ako vlasti ne planiraju da postupaju po nekoj preporuci, to treba detaljno objasniti. To opet mora biti u pismenoj formi. Dobar primjer ovdje je Parlament regije glavnog grada Brisela u Belgiji. U njihovom izvještaju ovu vrstu odgovora daju različite grane vlasti: parlament navodi šta oni mogu, a šta ne mogu preduzeti po svakoj od preporuka, a nadležni ministri daju svoje odgovore zasebno. Kako bi ovi izvještaji građanima bili pregledniji, preporuke su označene različitim bojama u zavisnosti od toga da li će se po njima postupati ili ne. Ovi izvještaji bi trebali biti objavljeni. Nakon početka faze realizacije, javno praćenje realizacije koje se redovno ažurira, na primjer na web stranici, doprinosi osjećaju odgovornosti. Ovo je u određenoj mjeri primijenjeno tokom [Skupštine građana u Mostaru 2021.](#)

**Preporuke su vrlo realne, smislene i neophodne Mostaru. Sve u svemu, smatram da je prva skupština građana 2021. godine bila prekretnica za odlučivanje o osnivanju jedinstvenog komunalnog preduzeća na području grada. Riječ je zaista o rijetkom društveno-političkom procesu koji je dao direktne pozitivne rezultate za Grad Mostar.**

*(Vlatko Marinović, gradski vijećnik u Mostaru)*

## **4.2. Pretvaranje preporuka u politiku**

Konkretan proces za pretvaranje preporuka skupštine građana u politiku testirali su Vijeće Evrope i Grad Mostar prilikom Skupštine građana u Mostaru 2021. 32 preporuke pretvorene su Akcioni plan grada. Za svaku preporuku identificirane su nadležne gradske službe, isplanirane su potencijalne mjere, uključujući pokazatelje realizacije i potrebne resurse, kao i vremenski okvir za realizaciju. Akcionim planom je predviđeno godišnje ili češće podnošenje izvještaja o realizaciji Gradskom vijeću zahvaljujući čemu su članovi skupštine i šira javnost mogli procijeniti kako grad postupa po njihovim preporukama. Podnesena su dva izvještaja o realizaciji za 2022. i 2023. koji su usvojeni u Gradskom vijeću. Usvajanje trećeg izvještaja se očekuje 2024. Sličan proces je korišten i u gradskim skupštinama u Banja Luci i Mostaru 2024.

**Akциони plan za realizaciju bi trebali pripremiti ljudi koji rade na temi Skupštine građana.**

**Treba poći od preporuka na način da se definiraju odgovornosti, aktivnosti, rok za realizaciju i neophodna finansijska sredstva.**

*(Projektni tim Mostar 2024)*

**Vodite računa o nadležnostima lokalnih vlasti za realizaciju preporuka i budite pažljivi pri upućivanju zahtjeva za određenu preporuku višim nivoima vlasti.**

*(Projektini tim Banja Luka 2024)*

### **4.3. Informiranje članova skupštine o postupanju po preporukama**

Uobičajeno je da se članovi skupštine obavještavaju o svim narednim koracima nakon završetka skupštine. Štaviše, trebalo bi ih pozvati na različite naknadne sastanke pomenute u 4.1. Naučna istraživanja brojnih skupština održanih posljednjih decenija pokazuju da učešće u skupštini podstičajan uticaj na učesnike i često povećava njihov osjećaj angažiranosti u zajednici.<sup>viii</sup> U dosta slučajeva je zabilježeno da su ljudi nakon učešća u skupštini postali volonteri u organizacijama civilnog društva, preuzeli neke uloge u svojoj zajednici ili se čak kandidirali za određene funkcije.

Ova energija se može iskoristiti na više načina. Postoje primjeri da su građani koji su učestvovali u skupštini o klimatskim pitanjima kasnije odlazili u škole kako bi o ovoj problematici razgovarali sa mladim ljudima. U nekim slučajevima su donositelji politike tražili od građana da im pomognu u analizi nekih drugih politika. To je bio slučaj u njemačkoj govornoj regiji u Belgiji gdje su, ubrzo nakon održavanja skupštine o stambenim pitanjima, vlasti radile na novom zakonu o stanovanju te su pozvali članove skupštine na razgovore o planovima vezanim za novi zakon. U određenom broju slučajeva građani su bili toliko zadovoljni svojim učešćem da su osnovali organizacije u kojima su se okupljali i pratili rad. To je bio slučaj nakon Klimatske skupštine u Francuskoj čiji su članovi osnovali zvaničnu NVO pod nazivom "150" (po broju članova skupštine) radi daljeg zastupanja realizacije svojih preporuka. Konačno, u nekim slučajevima (pogledati tačku 4.5 u nastavku) bivši članovi skupštine su uzimali učešće u institucionaliziranim ili stalnim skupštinama.

U početku sam bio malo skeptičan, ali sada vidim da građani mogu imati veliki uticaj na strukture vlasti u smislu promjene načina funkcioniranja Grada, kao i u Bosni i Hercegovini. Činjenica da su građani koji su učestvovali u ovoj skupštini javno razgovarali sa gradskim vijećnicima i postavljali rana pitanja predstavlja napredak.

*(Član Skupštine Mostar 2024)*

Rezultati ankete provedene među članovima skupštine prije i nakon održavanja skupštine u Mostaru i Banja Luci 2024. pokazuju veće uvažavanje savjetodavne uloge skupštine građana kod lokalnih vlasti nakon deliberativnog procesa. To naglašava značaj interakcije sa upravom i daljeg postupanja.

#### 4.4. Evaluacija skupštine

Skupštine građana su novi vid participatorne demokratije koji je i znatniji i skuplji. Evaluacija nakon svake skupštine je način da se osigura da su resursi iskorišteni na najbolji mogući način i da je ostvaren napredak u angažiranju građana. Širi cilj je da se sazna kako poboljšati kvalitet budućih deliberativnih procesa uz ispunjavanje minimalnih standarda. Međutim, evaluacija malih lokalnih skupština se uveliko razlikuje od evaluacije velikih nacionalnih skupština, pri čemu posebna pravila vezana za finansiranje i izvještavanje mogu imati veliku ulogu. OECD je izradio najbolje prakse i smjernice za evaluaciju u kojima se naglašava da evaluacija mora biti zasnovana na dokazima, transparentna, nezavisno provedena, sa konstruktivnim povratnim informacijama i dostupnim rezultatima.

Sa planiranjem evaluacije se obično počinje kada projektni tim planira vremenski okvir i budžet. Treba isplanirati vrijeme i resurse dok se obim aktivnosti razlikuje. Tu spada evaluacija integriteta plana procesa kroz finansijsko izvještavanje i/ili narativno samoizvještavanje. U slučaju velikih i skupih skupština standard je vanjska evaluacija. Deliberativno iskustvo se evaluira kroz



ankete članova skupštine (obično prije i nakon procesa), a uticaj deliberativnog procesa se evaluira kroz intervjuje sa zainteresiranim stranama. Rezultate evaluacije obično odobrava nadzorni tim i o njima se raspravlja na završnoj sjednici ovog tijela. Istovremeno, ove evaluacije su u konačnici namijenjene različitim institucijama, kao što su naručitelj, državne revizorske službe, međunarodne organizacije, OCD, akademska zajednica, sami članovi skupštine i javnost.

**Na skupštini se toliko ljudi otvorilo, reklo šta misle, šta im smeta, a takva skupština je zaista neophodna. Ne samo da bi građani učestvovali nego i da bi donosili veoma važne odluke. Ovaj put se radilo o mladim preduzetnicima, i nešto poput ovog procesa je zaista bilo potrebno.**

*(Član Skupštine Banja Luka 2024)*

#### 4.5. Stalne ili institucionalizirane skupštine




Postoji nekoliko mjesta gdje je nakon prvih pojedinačnih skupština odlučeno da one postanu stalni element u donošenju politika. Iako je ovo već korak dalje, može biti informativno upoznati se sa načinom na koji ova vrsta procesa može postati strukturna karakteristika upravljanja. Većina ovih stalnih skupština u suštini imaju iste karakteristike opisane u ovom vodiču: grupa nasumično izabranih građana koji se okupljaju radi razmatranja određene teme u cilju davanja preporuka za politiku. Naravno, čak i kada im se da zakonska osnova, ovi procesi i dalje služe kao konsultativno tijelo predstavničkog sistema, a ne zamjenjuju ga. Po čemu su onda ove trajne skupštine drugačije? Jedna od razlika je način određivanja teme u slučaju kada se ova vrsta skupštine održava redovno. U Regionalnom parlamentu u Briselu, na primjer, skupština građana se može sazvati na osnovu peticije koju potpiše 1.000 građana, ali političari i dalje mogu predlagati temu. U njemačkoj govornoj

zajednici u Belgiji postoji posebno vijeće čiji su svi članovi bivši učesnici Skupštine građana. Ovo vijeće od 25 članova bira teme za skupštine koje će se organizirati. Vijeće je također zaduženo da vodi računa da parlament postupi nakon svake skupštine onako kako je to predviđeno pravilima. Grad Milano je osnovao stalnu skupštinu kako bi građani pomogli u realizaciji gradskog dugoročnog „Plana za klimu i kvalitet zraka“. Građani koji učestvuju u ovoj skupštini se mijenjaju svakih devet mjeseci tako da, iako je skupština kao institucija stalna, građani u njima se mijenjaju. Gradovi poput Pariza i Kopenhagena na sličan način imaju posebne formate stalnih okupljanja građana. U Srednjoj i Istočnoj Evropi još uvijek nema takvih primjera, ali izgleda da je samo pitanje vremena kada će ih biti. Kreiranje baze podataka koja se sastoji od bivših članova skupštine koji će služiti kao deliberativni eksperti i ambasadori je održiv i važan prvi korak.

**Trebalo bi je [skupštinu građana] uvesti kao savjetodavno tijelo u svakom gradu, naročito kod nas, da bi se čuo glas naroda, kako penzionera tako i srednjoškolaca i ljudi srednjih godina iz svih etničkih grupa.**

*(Član skupštine Banja Luka 2024)*

## 4.6. KONTROLNA LISTA BR. 4: NAKON ODRŽAVANJA SKUPŠTINE

<b>KONTROLNA LISTA BROJ 4.</b> <b>Nakon održavanja skupštine</b>				
  				
Br.	Stavka / Pitanja	Odgovorna osoba / tim	Rok (datum završetka faze)	Status realizacije / Završetak
1	Uprava je spremna da prihvati preporuke	Koordinacioni tim / Projektni tim / Naručitelj		
1.1	Planirano uključivanje uprave u cijeli proces, direktno ili kroz obavještanje	Projektni tim / Koordinacioni tim		
1.2	Osigurati da preporuke budu izložene donositeljima odluka	Projektni tim / Naručitelj		
1.3	Razviti spremnost kod donositelja odluka da daju povratne informacije članovima skupštine	Projektni tim / Naručitelj		
2	Pretvaranje preporuka u politiku	Projektni tim / Naručitelj		
2.1	Analizirati najbolje načine za pretvaranje preporuka u prijedloge politike	Projektni tim / Naručitelj		
2.2	Utvrditi odgovornost za to u upravi i ponuditi pomoć u pogledu najboljih praksi kao što su akcioni planovi	Projektni tim / Naručitelj		
3	Informiranje članova skupštine	Naručitelj / Projektni tim		
3.1	Predvidjeti načine direktnog izvještavanja i informiranja članova skupštine nakon završetka projekta. Prenijeti tu odgovornost na stalno osoblje	Naručitelj / Projektni tim		
4	Provesti evaluaciju projekta skupštine građana	Koordinacioni tim / Naručitelj		
4.1	Evaluacija procesa na osnovu najboljih praksi i standarda	Koordinacioni tim		
4.2	Finansijska evaluacija	Koordinacioni tim		
5	Razmatranje održavanja naredne skupštine ili institucionalizacije	Naručitelj		
5.1	Planiranje tema i budžeta za narednu skupštinu	Naručitelj		
5.2	Razmatranje uspostavljanja baze eksperata za deliberaciju ili bivših članova skupštine	Naručitelj		



## LITERATURA:

- <sup>i</sup> Preporuka Vijeća Evrope 472 (2022) o primjeni deliberativnih metoda u općinama i regijama, <https://rm.coe.int/0900001680a5b00d>
- <sup>ii</sup> Preporuka Vijeća Evrope CM/Rec(2023)6 o deliberativnoj demokratiji, <https://search.coe.int/cm/?i=0900001680ac627a>.
- <sup>iii</sup> Preporuka Vijeća Evrope 2552 (2024) o jačanju demokratije putem participativnih i deliberativnih procesa, <https://pace.coe.int/en/files/33633/html>
- <sup>iv</sup> OECD (2020), [Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave](https://www.oecd.org/publications/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions-catching-the-deliberative-wave/)
- <sup>v</sup> Preporuka CM/Rec(2023)6 Odbora ministara državama članicama o deliberativnoj demokratiji, donesena 6. septembra 2023, i preporuka Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti CG-GOV(2021)19-03 „[Pored učešća na izborima: Primjena deliberativnih metoda u opštinama i regijama u Evropi](https://www.cg.gov.me/izbori/pored-ucešca-na-izborima-primjena-deliberativnih-metoda-u-opstinama-i-regijama-u-evropi/)”
- <sup>vi</sup> Alonso, I. & Dejaeghere, Y., (2022) “Organising a democratic lottery” Federation for Innovation in Democracy - Europe.
- <sup>vii</sup> Brojevi su indikativni za procese na lokalnom nivou u Bosni i Hercegovini, ali se mogu razlikovati u drugim slučajevima.
- <sup>viii</sup> Pogledati: Lindell, M. (2023), “**Internal dynamics at work**”, in Reuchamps, M., Vrydagh, J., Welp, Y. (Eds.), *De Gruyter Handbook of Deliberative Democracy*, str. 257-270, radi uvida u nalaze istraživanja o uticaju učešća u skupštini na članove.

## MATERIJALI:

- *UNDP and New Democracy (2019), Enabling National Initiatives to Take Democracy Beyond Elections, United Nations Development Programme*, dostupno na: [www.un.org/democracyfund/sites/www.un.org/democracyfund/files/newdemocracy-undef-handbook.pdf](http://www.un.org/democracyfund/sites/www.un.org/democracyfund/files/newdemocracy-undef-handbook.pdf), pristupljeno 19.7.2024.
- *Democracy Next (2023), Assembling an Assembly Guide*, dostupno na: <https://assemblyguide.demnext.org/>, pristupljeno 29.7.2024.
- *White, Kimbra, Hunter, Nicole and Greaves, Keith (2022), Facilitating Deliberation – A Practical Guide, MosaicLab*, dostupno na: [www.mosaiclab.com.au/the-big-book](http://www.mosaiclab.com.au/the-big-book), pristupljeno 29.7.2024.
- *Kapidžić, Damir and Dejaeghere, Yves (2024), Inclusive topic selection: reflections on Mostar's first citizens' assembly, Deliberative Democracy Digest*, dostupno na: <http://www.publicdeliberation.net/inclusive-topic-selection-reflections-on-mostars-first-citizens-assembly>, pristupljeno 29.7.2024.
- *Kapidžić, Damir, (2024), The Mostar Citizens' Assembly: Bridging diversity and division in Bosnia and Herzegovina, OECD Participo*, dostupno na: <https://medium.com/participo/the-mostar-citizens-assembly-bridging-diversity-and-division-in-bosnia-and-herzegovina-48adc46cd00f>, pristupljeno 29.7.2024.

## Spisak materijala FIDE-a:

Spring School on Climate Citizens' Assemblies, dostupno na: <https://www.fide.eu/spring-school-2023>

## Materijali pomenuti u ovom vodiču:

Dnevni red Skupštine građana u Banja Luci 2024. Vidjeti više na: [www.banjaluka.rs.ba/gradjani/skupstina-gradjana-grada/](http://www.banjaluka.rs.ba/gradjani/skupstina-gradjana-grada/)

Skupština građanki i građana Mostara: [www.mostargradimo.ba](http://www.mostargradimo.ba)

Online alat za žrijebanje Panelot, distupan na: <https://panelot.org>

Stratified Random Selection Tool, dostupno na: <https://selection.newdemocracy.com.au>





Učešće građana u donošenju odluka je ključna komponenta dobrog upravljanja i osnovni princip ljudskih prava.

Ovaj vodič namijenjen je lokalnim vlastima koje žele uključiti građane u kreiranje politika putem deliberativne demokratije, s posebnim fokusom na skupštine građana. Vodič objašnjava šta su skupštine i prati korake potrebne prije, tokom i nakon procesa. Koristi stvarne primjere i liste za praćenje napretka, pokrivajući teme kao što su principi deliberacije i zašto javna vlast treba da angažuje skupštinu, kao i zašto je posvećenost deliberativnom procesu važna.

Cilj vodiča je motivisati, izazvati interes i razumijevanje među lokalnim izabranicima, članovima administracije i širim društvom o tome šta je potrebno za vođenje deliberativnog procesa.

BOS

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Vijeće Evrope je vodeća organizacija u oblasti ljudskih prava na kontinentu. Čine je 46 zemalja članica, uključujući sve članice Evropske unije. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti je institucija Vijeća Evrope, odgovorna za jačanje lokalne i regionalne demokratije u svojih 46 zemalja članica. Sastavljen je od dva doma- Dom lokalnih vlasti i Dom regiona, te tri komiteta, i okuplja 612 izabranh zvaničnika koji predstavljaju više od 130 000 lokalnih i regionalnih vlasti.

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE