

RADOVI
Zavoda za znanstveni rad
HAZU Varaždin

UDK 321.7:303.433.2:341.176-054.5(497.523Varaždin)
Prethodno priopćenje
Preliminary communication

VESNA HALUGA
Grad Varaždin
vesna.haluga@varazdin.hr

Primljeno: 17. 06. 2025.
Prihvaćeno: 15. 10. 2025.

DOI: <https://dx.doi.org/10.21857/y54jof5dgm>

KOMUNIKACIJSKI IZAZOVI DELIBERATIVNE DEMOKRACIJE: STUDIJA SLUČAJA VIJEĆA GRAĐANA VARAŽDINA

Suvremene demokracije suočavaju se s krizom povjerenja u institucije, političku reprezentaciju i procese donošenja odluka. Kao jedan od odgovora, razvijaju se deliberativne inovacije, među kojima se Vijeća građana ističu kao oblik participacije koji nasumično odabranim građanima omogućuje izravno sudjelovanje u oblikovanju javnih politika. U radu se istražuje komunikacijska dimenzija Vijeća građana kroz studiju slučaja pilot-projekta provedenog u Varaždinu 2024./2025. godine. Metodologija je temeljena na kvalitativnoj studiji slučaja, kombinaciji analize dokumenata, diskurzivnoj i retoričkoj analizi deliberacije te medijskoj analizi objava o projektu u lokalnim medijima. Dobiveni rezultati ukazuju da je komunikacija unutar Vijeća građana bila inkluzivna, argumentirana i facilitirana, što je pridonijelo osjećaju političke relevantnosti među sudionicima. Komunikacija prema van, iako transparentna, u medijskom diskursu ostala je uglavnom afirmativna i informativna, bez kritičke refleksije ili uključivanja različitih perspektiva. Istraživanjem je potvrđena važnost medija u legitimaciji samog procesa, ali i ograničena uloga u razvoju deliberativnog javnog prostora. Projekt Vijeća građana Varaždina pokazuje da deliberativni modeli pridonose osnaživanju demokracije na lokalnoj razini i jačanju povjerenja u institucije. Njihova održivost zahtijeva političku podršku, institucionalnu integraciju i stratešku komunikaciju koja osigurava pluralizam i dugoročnu vidljivost.

Ključne riječi: komunikacija; deliberativna demokracija; Vijeće građana; Varaždin.

1. UVOD

Demokracije 21. stoljeća suočene su s nizom međusobno povezanih izazova. Prema dostupnim istraživanjima, povjerenje građana u političke institucije kontinuirano opada, što predstavlja jedan od najvećih izazova za suvremene demokracije. Citrin i Stoker navode da "pad povjerenja u političke institucije vodi do narušavanja legitimiteta demokratskih sustava i smanjenja građanskog angažmana". Peter dodatno ističe kako je "zadana koncepcija demokratske legitimnosti koju mnogi deliberativni demokrati podržavaju također verzija racionalnog proceduralizma", što zahtijeva nove pristupe u jačanju demokratske participacije.

U isto vrijeme, rast populističkih pokreta sve je izraženiji, a Mudde upozorava da je "srce suvremenog populizma prvenstveno usmjereno na *rezultate*, a ne na *doprinos demokracije*".¹ Polarizacija javnog diskursa dodatno otežava demokratski dijalog. Sunstein (2018) ističe kako "društvene mreže stvaraju informacijske mjehuriće koji pojačavaju polarizaciju i smanjuju mogućnost razumijevanja suprotstavljenih stavova".² Pored navedenog, erozija autoriteta znanstvenih i stručnih institucija značajno utječe na povjerenje u javne politike. Oreskes i Conway upozoravaju na "namjerno stvaranje sumnje u znanstvene činjenice od strane interesnih skupina, što vodi do opće sumnjičavosti prema stručnosti i ekspertizi".³ Takva dinamika ugrožava donošenje odluka temeljenih na dokazima i racionalnoj raspravi. Sve navedene pojave međusobno su povezane i stvaraju kompleksan izazov za održivost liberalno-demokratskih sustava, zahtijevajući nove demokratske inovacije i načine uključivanja građana. Uz to, javnost sve manje vjeruje stručnim i znanstvenim institucijama, što se očituje u pojavi skepticizma prema znanstvenim činjenicama i ekspertizi.⁴ Takva erozija autoriteta stručnjaka dodatno ugrožava donošenje kvalitetnih i legitimnih javnih politika jer se odluke često dovode u pitanje ne na temelju argumenata, nego zbog općeg nepovjerenja. Sve navedene pojave međusobno su povezane i stvaraju kompleksan izazov za održivost liberalno-demokratskih sustava.

Ti procesi, prisutni u većini liberalno-demokratskih poredaka, prema Chwaliszu, sve više dovode u pitanje njihovu legitimnost i održivost.⁵ Hrvatska ni po čemu nije iznimka. Dominacija stranačkog sustava, percepcija klijentelizma i nedostatak sus-

¹ Cas MUDDE, "The Populist Zeitgeist". *Government and Opposition* 39, no. 4 (2004), p. 541–63

² Cass. R. SUNSTEIN, *"Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media"*, Princeton University Press, Princeton, 2018, p. 89.

³ Thomas W. SHERRY, *Merchants of Doubt: How a Handful of Scientists Obscured the Truth on Issues from Tobacco Smoke to Global Warming*, *The Auk*, Volume 128, Issue 2, 1 April 2011, p. 435–436

⁴ *Isto*.

⁵ Claudia CHWALISZ, *A new wave of deliberative democracy*, Carnegie Europe, 2019

tavnih kanala za uključivanje građana u odlučivanje pridonose osjećaju političke otuđenosti i pasivizaciji građana. Istovremeno, javna sfera sve više pati od fragmentacije i smanjene mogućnosti za argumentiranu, inkluzivnu raspravu. U tom kontekstu raste interes za deliberativnu demokraciju, normativni model u kojemu se legitimnost političkih odluka temelji na razložnoj i inkluzivnoj raspravi među ravnopravnim građanima.

Deliberativna demokracija nastoji osnažiti javnu sferu, obnoviti povjerenje u demokratski poredak i potaknuti aktivno građanstvo kroz strukturirane procese razmjene argumenata. Jedan od najzastupljenijih i najrazvijenijih oblika te prakse su Vijeća građana (engl. *Citizens' Assemblies*), koja okupljaju nasumično odabrane građane kako bi, uz podršku stručnjaka i facilitatora, raspravljali o relevantnim političkim temama i donosili preporuke za javne politike.

U središtu deliberativnih procesa nalazi se komunikacija, među samim sudionicima foruma, ali i između Vijeća i institucija vlasti, stručne zajednice te šire javnosti. Dryzek ističe da se "deliberacija kao društveni proces razlikuje od drugih vrsta komunikacije po tome što su deliberatori skloni mijenjati svoje prosudbe, preferencije i stavove tijekom svojih interakcija, koje uključuju uvjeravanje, a ne prisilu, manipulaciju ili obmanu".⁶ Kvaliteta i struktura komunikacije unutar deliberativnih foruma, uključujući jasno definirana pravila rasprave, facilitaciju i dostupnost relevantnih informacija, ključni su čimbenici koji određuju dubinu rasprave i uključivost procesa.⁷ Pored unutarnje dimenzije deliberacije, jednako je važna i komunikacija prema van. Prvenstveno prema institucijama vlasti koje donose odluke, ali i prema široj javnosti. Smith ističe da je "temelj dizajna jasno prepoznata važnost poticaja za motiviranje sudjelovanja i usmjeravanje građana prema određenim vrstama prosuđivanja".⁸ U slučaju da su zaključci i preporuke Vijeća nevidljivi ili neprepoznati u političkoj areni i javnom prostoru, gubi se njihova društvena funkcija i umanjuje se povjerenje građana u demokratski proces.

Medijska vidljivost deliberativnih procesa dodatno oblikuje njihovu percepciju u javnosti. Mediji imaju ključnu ulogu u prenošenju ciljeva, metoda i rezultata deliberacije građanima koji nisu sudjelovali u procesu, a bez odgovarajuće medijske strategije deliberativni procesi mogu ostati izolirani eksperimenti bez utjecaja na širu javnost. Stoga je nužno planirati i komunikacijske aspekte deliberativnih formata, od informiranja javnosti o samom procesu, preko uključivanja lokalnih i nacionalnih medija, do osiguravanja javne dostupnosti rezultata i službenog odgovora institucija.

⁶ John S. DRYZEK, *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*, Oxford University Press, Oxford, 2002, p. 1.

⁷ Jürg STEINER, et al, *Deliberative politics in action*, Analysing parliamentary discourse, 2004.

⁸ Graham SMITH, *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, p. 71.

Ovaj rad analizira normativnu osnovu, institucionalne preduvjete, praktične izazove i komunikacijske aspekte modela Vijeća građana, s posebnim naglaskom na pilot-projekt proveden u Gradu Varaždinu krajem 2024. i početkom 2025. godine. Analizom konkretnog projekta nastoji se odgovoriti na sljedeća istraživačka pitanja: može li deliberativni model pridonijeti obnovi demokratskog povjerenja u lokalnim zajednicama, koja je uloga komunikacije u njegovoj provedbi te pod kojim uvjetima ovakvi procesi mogu postati održiv dio institucionalne arhitekture lokalne demokracije u Hrvatskoj. Odgovaranjem na svako od ovih pitanja nastoji se izravno adresirati krizu povjerenja u demokratske institucije i time jačati legitimitet i održivost demokratskog sustava kroz uključivanje građana u proces odlučivanja.

2. TEORIJSKI OKVIR: DEMOKRATSKE INOVACIJE, "JAVNOSTI U MALOM" I KOMUNIKACIJA

U kontekstu opće krize političke reprezentacije i slabljenja tradicionalnih oblika sudjelovanja, sve češće se govori o demokratskom deficitu suvremenih liberalno-demokratskih sustava. Erozija liberalne demokracije očituje se u nezadovoljstvu konvencionalnim institucijama, što rezultira smanjenim građanskim angažmanom, smanjenim povjerenjem u institucije predstavničke demokracije i povećanim političkim i društvenim podjelama. Pritom, nije riječ samo o kvantitativnom padu participacije, nego i o kvalitativnom problemu otuđenja građana od političkog sustava. Građani osjećaju da političke odluke ne odražavaju njihove interese, da su elite zatvorene za javni dijalog, a procesi odlučivanja netransparentni i udaljeni. Taj kontekst otvara prostor za širenje populizma, nepovjerenje u stručnjake i rast političke polarizacije.⁹

U odgovoru na ove izazove, politička teorija i praksa okreću se deliberativnim modelima demokracije, odnosno demokratskim inovacijama. Jedan od najistaknutijih oblika su Vijeća građana (Citizens' Assemblies), koja kroz strukturiranu, argumentiranu raspravu malih, slučajno odabranih skupina građana omogućuju dublje uključivanje šire javnosti u oblikovanje javnih politika.¹⁰

U odgovoru na ove izazove, politička teorija i praksa okreću se deliberativnim modelima demokracije, odnosno demokratskim inovacijama.¹¹ Međutim, važno je istaknuti da se deliberativna demokracija razvija u odnosu na participativnu demo-

⁹ Nadia URBINATI, *Me the People: How Populism Transforms Democracy*, Harvard University Press, Cambridge MA, 2019.

¹⁰ Stephen ELSTUB i Peter MCCLAVERTY, *Deliberative Democracy: Issues and Cases*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2019.

¹¹ John S. DRYZEK, 2002.

kraciju s kojom je često uspoređivana. Participativna demokracija naglašava što šire uključivanje građana u političke procese putem instrumenata kao što su referendum, javne rasprave ili participativni proračuni.¹² Iako participativni modeli proširuju formalni prostor građanskog sudjelovanja, oni ne jamče nužno argumentiranu razmjenu mišljenja ni kvalitetu deliberacije. Upravo na toj razlici inzistira Dryzek, naglašavajući da je deliberativna demokracija primarno usmjerena na proces argumentacije i refleksivnog promišljanja, u kojem sudionici ne samo izražavaju preferencije, nego ih kroz dijalog preispituju i mogu mijenjati.¹³ Na taj način deliberativna demokracija nastoji osigurati višu razinu legitimiteta od participativne jer se odluke ne temelje isključivo na zbroju preferencija, nego na razlozima koji su izneseni i ispitani u zajedničkoj raspravi.¹⁴

Prema Grahamu Smithu, deliberativni forumi poput Vijeća građana mogu se razumjeti kao "javnosti u malom" (*mini-publics*),¹⁵ čime se označava reprezentativni mikrokozmos društva koji deliberira o važnim političkim pitanjima u institucionalno definiranom okruženju. Ovakvi forumi imaju potencijal nadopuniti nedostatke predstavničke demokracije pružanjem razložnog, inkluzivnog i informiranog javnog mišljenja koje se može integrirati u formalne procese odlučivanja. Smith navodi "pet ključnih institucionalnih mehanizama koji osiguravaju uspjehnost deliberativnih formata:

- slučajni odabir sudionika koji jamči raznolikost i legitimnost;
- facilitaciju kojom se osigurava ravnoteža među sudionicima i prevencija dominacije;
- transparentnost i komunikaciju s javnošću koje jačaju povjerenje i demokratski nadzor;
- jasno definirano područje djelovanja koje omogućuje fokusiranost i konkretnost;
- institucionalnu legitimaciju koja omogućuje utjecaj preporuka na stvarne političke odluke".¹⁶

U novijim radovima, Cerovac ističe da je vrijednost deliberativnih inovacija dvostruka.¹⁷ One istodobno ostvaruju intrinzične ciljeve demokracije, poput pravednosti, uključenosti i argumentacije, ali i instrumentalne ciljeve, kao što su bolje informirane i legitimnije javne politike te veća otpornost na populističke tendencije.

¹² Carole PATEMAN, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1970.

¹³ John S. DRYZEK, 2002.

¹⁴ Brigitte GEISSEL, *Participatory Governance: Hope or Danger for Democracy? A Case Study of Local Agenda 21*. *Local Government Studies*, 35(4), 2009, p. 401-414.

¹⁵ Graham SMITH, 2009.

¹⁶ Isto.

¹⁷ Ivan CEROVAC, *Epistemic Democracy and Political Legitimacy*, Palgrave Macmillan, 2023.

Komunikacijska dimenzija deliberacije predstavlja temeljni aspekt ovih inovacija. Deliberativna demokracija, kako je razvijaju autori poput Habermasa i Mansbridgea,¹⁸ temelji se na postulatu da su odluke legitimne ako proizlaze iz javne rasprave u kojoj svi građani imaju jednaku priliku iznositi i propitivati argumente. Prema Habermasu, "idealna govorna situacija" pretpostavlja slobodu od prisile, ravnopravnost sudionika i orijentaciju na zajedničko razumijevanje.¹⁹

Kvaliteta deliberacije stoga ovisi o nizu komunikacijskih uvjeta. Od uravnotežene zastupljenosti mišljenja, jasnoće izlaganja i dostupnosti informacija, do međusobnog slušanja, argumentacije i mogućnosti dobivanja povratne informacije. Uz to, ključan je i komunikacijski kanal prema širem društvu, "vertikalna komunikacija" između "javnosti u malom" i političkih institucija, ali i "horizontalna komunikacija" prema građanima.²⁰ Upravo ta komunikacijska spona otvara pitanje na koji se način rezultati deliberacije komuniciraju institucijama vlasti, medijima i javnosti. Koliko su Vijeća građana zapravo javno prepoznata i politički uzeta u obzir. U literaturi se sve više naglašava važnost medijske vidljivosti i institucionalne odgovornosti kao uvjeta dugoročnog uspjeha deliberativnih inovacija.²¹

Navedeno će biti i u središtu analize studije slučaja Grada Varaždina, koja uz Vijeće građana Grada Rijeke, predstavlja jedan od prvih ozbiljnih pokušaja deliberativnog uključivanja građana na lokalnoj razini u Hrvatskoj. Primjeri Rijeke i Varaždina predstavljaju važan iskorak izvan standardnih institucionalnih okvira participacije, često ograničenih na javne rasprave koje su obično niske deliberativne razine, s niskim institucionalnim utjecajem. S druge strane, primjeri Varaždina i Rijeke mogu se interpretirati kao eksperimentalna testiranja deliberativnih mehanizma u postsocijalističkom kontekstu, gdje participacija još uvijek nije duboko ukorijenjena u političku kulturu, a povjerenje u institucije ostaje nisko. Kao takvi, oni nude vrijedan uvid u normativne (što deliberacija "treba biti"), institucionalne (kako je strukturirana i s kojim resursima) te komunikacijske izazove (kako prenijeti ishode deliberacije prema političkim akterima i javnosti) primjene ovog modela.

U normativnom smislu, deliberativna tijela poput Vijeća građana zamišljena su kao mjesta inkluzivne, argumentirane i informirane rasprave, gdje se nastoji postići refleksivni konsenzus o javnim pitanjima.²² No u praksi, kako upozorava Parkinson,

¹⁸ Jane MANSBRIDGE, *Rethinking representation*, American political science review, 2003, p. 515-528.

¹⁹ Jürgen HABERMAS, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, MIT Press, Cambridge, MA, 1996.

²⁰ John PARKINSON, *Deliberating in the Real World: Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2006; Vincent JACQUET, *The Role and the Future of Deliberative Mini-publics: A Citizen Perspective*, Political Studies, 67(3) 2018, 639-657.

²¹ Nicole CURATO, John S. DRYZEK, Ercan SELEN, Hendriks, Carolyn HENDRIKS, Simon NIEMEYER, *Twelve Key Findings in Deliberative Democracy Research*, Daedalus, 146(3), 2017, 28-38. André BÄCHTIGER, John DRYZEK, Jane MANSBRIDGE, et al, *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2018.

uvijek postoji napetost između deliberativnih ideala i stvarnih vremenskih, organizacijskih i političkih ograničenja.²³ Na primjer, u slučaju Rijeke, sudionici su raspravljali o lokalnoj samoupravi, no njihova preporuka nije imala obvezujući karakter za lokalne vlasti, što otvara pitanje utjecaja deliberacije na konkretne javne politike.²⁴ Preporuke Vijeća građana Varaždina, također nisu bile obvezujuće.

S institucionalnog aspekta, ključno je kako su ovi forumi dizajnirani. U oba hrvatska slučaja korišten je princip slučajnog odabira sudionika (sortition), čime se pokušala osigurati reprezentativnost sastava Vijeća, model koji se temelji na teorijskim preporukama Smitha i Funga.²⁵ Institucionalna podrška deliberaciji, s obzirom na financijsku i logističku podršku jedinica lokalne samouprave (gradova Varaždina i Rijeke), kao i Udruge gradova RH i Zaklade Friedrich Ebert kao partnera na projektima, bila je zadovoljavajuća. Stručna podrška pružena je izvan institucija (organizacije civilnog društva V.U.K u Varaždinu i SMART u Rijeci). Mehanizmi praćenja i provedbe preporuka u oba slučaja nedovoljno su razvijeni. Iako deliberativne i participativne prakse, kao što su Vijeća građana, participativni proračuni ili savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, osiguravaju veću uključenost građana u odlučivanje, mehanizmi praćenja i provedbe njihovih preporuka u pravilu su slabo razvijeni. U većini slučajeva izostaje jasno definirana institucionalna obveza da se preporuke uvažavaju ili barem javno obrazloži njihovo (ne)prihvatanje. Također, rijetko postoje neovisni nadzorni mehanizmi koji bi pratili implementaciju preporuka kroz vrijeme, a nisu ni uspostavljeni indikatori za evaluaciju njihove učinkovitosti.

Ovakav nedostatak institucionalne odgovornosti i transparentnosti smanjuje učinke deliberativnih inovacija te može dovesti do frustracija među građanima i smanjenja njihove spremnosti za buduće sudjelovanje.²⁶ Preporuke koje ostaju bez institucionalnog odgovora mogu se percipirati kao čisto simbolički činovi, a ne kao stvarni alati demokratske promjene.²⁷

Komunikacijski aspekt deliberativnih inovacija posebno je izazovan u lokalnom kontekstu jer bez vidljivosti lako mogu ostati izolirane i izgubiti potencijal utjecaja na širu javnost. U slučaju Varaždina, određeni naponi u komunikaciji s javnošću bili su vidljivi kroz javnu prezentaciju od najave projekta do predstavljanja rezultata te prisutnosti u lokalnim medijima. U svakom sljedećem Vijeću građana svakako bi

²² Jürgen HABERMAS, 1996, John S. DRYZEK, 2002.

²³ John PARKINSON, 2006.

²⁴ Ivan CEROVAC, *Vijeća građana u praksi: Riječki primjer uključivanja građana u procese političkog odlučivanja*, Gong, Zagreb, 2023.

²⁵ Graham SMITH, 2009; Archon FUNG, *Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences*, Journal of Political Philosophy, 11(3), 2003, p. 338-367.

²⁶ Isto.

²⁷ André BÄCHTIGER, John DRYZEK, Jane MANSBRIDGE, et al., *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2018.

trebalo dodatno planirati diseminaciju rezultata i praćenje institucionalnog odgovora. U tom smislu, deliberativne formate u budućnosti potrebno je politički osnaživati i povećavati njihovu medijsku vidljivost kako bi rezultirali širim demokratskim učinkom, a njihova analiza mora obuhvatiti dizajn procesa, učinke deliberacije, ali i odnos s nadležnim institucijama, općom javnošću i lokalnom sredinom u kojoj se takvi projekti provode.

3. VIJEĆE GRAĐANA VARAŽDINA DELIBERATIVNI, INOVATIVNI KOMUNIKACIJSKI MODEL

3.1. METODOLOŠKI OKVIR

U radu je korišten kvalitativni istraživački pristup, s fokusom na detaljnu studiju slučaja pilot-projekta Vijeća građana Grada Varaždina.²⁸ Studija slučaja kao metodološki okvir omogućuje dubinsku analizu složenih društvenih i institucionalnih fenomena unutar njihovog stvarnog konteksta te je pogodna za istraživanje deliberativnih inovacija jer obuhvaća višestruke dionike, različite razine institucionalne podrške i složenu komunikacijsku dinamiku.²⁹ Prema Stakeu i Merriam, studija slučaja omogućuje istraživaču da razvije detaljno razumijevanje fenomena unutar stvarnog društvenog i kulturnog okruženja,³⁰ dok Flyvbjerg naglašava da metoda studije slučaja proizvodi kontekstualno utemeljeno znanje koje često ima veću heurističku i praktičnu vrijednost od apstraktnih generalizacija.³¹

U tom smislu, Varaždin je odabran kao analitički reprezentativan slučaj jer, uz grad Rijeku, predstavlja prvi ozbiljan pokušaj primjene deliberativne demokracije kroz formalizirano Vijeće građana u Republici Hrvatskoj. Projekt je proveden u suradnji organizacije civilnog društva (udruge mladih V.U.K.), akademske zajednice i Gradske uprave, uz korištenje metode slučajnog odabira sudionika (*sortition*) i profesionalne facilitacije te s financijskom potporom Udruge gradova RH i Zaklade "Friedrich Ebert".

Vijeće građana Varaždina osnovano je Odlukom gradonačelnika, a činilo ga je dvadeset i devet nasumično odabranih građanki i građana različite dobi, spola i

²⁸ John W. CRESWELL, Cheryl. N. POTH, *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches* (4th ed.), Thousand Oaks: Sage, 2018.

²⁹ John S. DRYZEK, 2000.

³⁰ Robert. E. STAKE, *The Art of Case Study Research*, Thousand Oaks: Sage, 1995; Sheran. B. MERRIAM, *Qualitative Research and Case Study Applications in Education*, Jossey-Bass, San Francisco, 1998.

³¹ Bent FLYVBERG, *Five Misunderstandings About Case-Study Research*, *Qualitative Inquiry*, vol. 12, no. 2, April 2006, p. 219-245.

mjesta stanovanja. Tema rasprave bila je "Kakav turizam želimo u Varaždinu?", a što se pokazalo iznimno relevantnim u kontekstu lokalnog razvoja turizma, prostornog planiranja, očuvanja identiteta grada te suočavanja s pritiscima masovnog turizma i prenamjene prostora.

3.2. KRITERIJI ANALIZE

Empirijski materijal obuhvaća:

1. službenu dokumentaciju (javne pozive, metodološke upute, završni izvještaj, preporuke Vijeća građana),
2. javne izjave političkih i organizacijskih aktera (gradonačelnika, predstavnika udruga V.U.K. i Zaklade "Friedrich Ebert"),
3. medijske objave lokalnih portala (Varazdinski.net.hr, eVarazdin, Varaždinske vijesti, HIA i Regionalni.com).

Analiza je vođena kombinacijom triju kvalitativnih postupaka:

- a) analize dokumenata, kojom su sustavno obrađeni dostupni javni materijali povezani s projektom;
- b) diskurzivne i retoričke analize, primijenjene na deliberacije i izlazne preporuke, s ciljem identificiranja obrazaca argumentacije, stilova uvjeravanja i komunikacijskih strategija sudionika, čime se izbjegava isključivo deskriptivni prikaz procesa, a deliberacija se promatra kroz kvalitativne indikatore jednakosti sudjelovanja, jasnoće izlaganja i inkluzivnosti različitih perspektiva;³²
- c) medijske analiza koja kombinira kvantitativne i kvalitativne postupke. Kvantitativno je obrađen broj objava, njihova dinamika i ton, dok je kvalitativno primijenjena analiza okvira, s fokusom na to kako su mediji oblikovali narativ o Vijeću građana, koje su aktere isticali i na koji način su definirali smisao procesa.³³

3.3. ULOGA AKTERA I OGRANIČENJA

Jedan od metodoloških izazova odnosi se na ograničen empirijski uzorak. Iako su korišteni dokumenti, izjave i medijske objave, u istraživanju nisu sustavno uključene perspektive relevantnih aktera (građana-sudionika, facilitatora, novinara i donositelja odluka).

³² Jürgen STEINER, et al, 2004.

³³ Robert. M. ENTMAN, *Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm*, Journal of Communication, 43(4), 1993, p. 51-58.

Stoga se ovaj rad pozicionira kao inicijalna analiza, a u budućim istraživanjima preporučuje se proširenje metodološkog instrumentarija primjenom fokus grupa i polustrukturiranih intervjua, čime bi se obogatilo razumijevanje deliberacije "iznutra" te omogućila evaluacija učinaka na osobnoj i institucionalnoj razini.³⁴

3.4. TEORIJSKO-ANALITIČKO UTEMELJENJE

Analiza je interpretirana unutar okvira deliberativne teorije demokracije, kako ju razvijaju Habermas, Mansbridge, Smith i Curato sa suradnicima,³⁵ a fokus je stavljen na komunikacijsku dimenziju deliberacije, od unutarnjih komunikacijskih obrazaca (ravnoteža glasova, deliberativna atmosfera) do vanjske komunikacije prema javnosti i institucijama, čime se nastojalo odgovoriti na zahtjeve suvremene literature koja ističe da je deliberacija vjerodostojna samo ako se ostvaruje istodobno na tri razine: unutarnjoj (među sudionicima), institucionalnoj (prema donositeljima odluka) i javnoj (prema medijima i građanstvu).³⁶

Zaključno, metodološki okvir korišten u ovom radu pruža temelj za višedimenzionalnu evaluaciju deliberativnog procesa u kojoj se kombiniraju empirijski nalazi i teorijski kriteriji deliberativne demokracije. Cilj je analizirati Vijeće građana kao primjer deliberativne prakse kroz jezik, argumentaciju i institucionalne reakcije, čime deliberacija postaje vidljiva kao dinamičan društveni proces. Premda istraživanje počiva na ograničenom uzorku, njegov metodološki koncept pokazuje kako se i na temelju manjih, dostupnih podataka može graditi analitički uvid koji je relevantan za daljnja istraživanja i usporedbe s europskim primjerima.

4. ANALIZA PROJEKTA "VIJEĆE GRAĐANA VARAŽDINA" S ASPEKTA KOMUNIKACIJE

Projekt "Vijeće građana Grada Varaždina" osmišljen je kao deliberativna inovacija u lokalnoj demokraciji, a njegova komunikacijska komponenta predstavlja ključni čimbenik uspjeha i vjerodostojnosti cijelog procesa. Komunikacija se odvijala kroz kombinaciju digitalnih i klasičnih kanala: službene web stranice Grada, objave na društvenim mrežama, e-mail obavijesti, javne sastanke, radionice i moderirane forume. Takva višekanalna strategija, prema Castellsu, povećava dostupnost infor-

³⁴ John W. CRESWELL, Cheryl. N. POTH, 2018.

³⁵ Jürgen HABERMAS, 1996; Jane. MANSBRIDGE, 2003, str. 515-528; Graham. SMITH, 2009.

³⁶ André BÄCHTIGER, John DRYZEK, Jane MANSBRIDGE, et al. 2018.

macija i olakšava uključivanje različitih demografskih skupina, ali i otvara pitanje jednakosti pristupa i učinkovitosti kanala u dosezanju građana.³⁷

Jedna od temeljnih vrijednosti projekta bila je dvosmjerna komunikacija. Kroz facilitirane dijaloge i mehanizme te povratne informacije (evaluacijske upitnike, strukturirane rasprave), građani su imali mogućnost djelovanja, ne samo kao primatelji informacija, nego i kao aktivni sugovornici koji artikuliraju prijedloge, nedoumice i prioritete, što odražava normativni ideal deliberativne demokracije u kojem "javnost u malom" prema Fungu sudjeluje u formuliranju preporuka i javnih politika. Time se ostvaruje ono što Habermas definira kao komunikacijsku racionalnost, proces u kojem se legitimnost odluka temelji na argumentaciji, inkluziji i recipročnom priznavanju sudionika. Jedna od ključnih dimenzija projekta bila je i transparentnost kroz objavljivanje svih relevantnih materijala, od najava i poziva, preko kriterija selekcije, zapisnika, do konačnih preporuka, što je djelovalo kao komunikacijski čin legitimizacije. Na taj je način povećano povjerenje građana u institucije i smanjen prostor za percepciju manipulacije ili netransparentnih praksi. Međutim, komunikacija transparentnosti često ostaje jednosmjerna. Njezin učinak na stvarno osnaživanje građana ovisi u kojoj se mjeri informacije interpretiraju, raspravljaju i internaliziraju unutar šire javne sfere. Ipak, analiza pokazuje određena ograničenja. Doseg komunikacije bio je manji među teško dostupnim skupinama građana, poput starijih osoba i onih s nižom razinom digitalne pismenosti. Razlog tome leži u kombinaciji strukturnih, kulturnih i organizacijskih čimbenika. S jedne strane, digitalni jaz otežava pristup informacijama onima koji nemaju razvijene vještine korištenja digitalnih tehnologija ili redoviti pristup internetu. S druge strane, stariji građani u hrvatskom kontekstu često nemaju prethodnih iskustava sa suvremenim participativnim procesima te izražavaju nepovjerenje u institucije, što dodatno umanjuje njihovu motivaciju za uključivanje. Iz dostupnih podataka, razvidno je da komunikacijska strategija projekta nije u potpunosti bila prilagođena ovim skupinama jer, dominantno digitalni kanali nisu bili nadopunjeni ciljanim oblicima komunikacije (tiskani materijali, info-točke, suradnja s predstavnicima građana...), a višemjesečno trajanje procesa zahtijevalo je održavanje kontinuiteta interesa. Posljedica je da su upravo one društvene skupine koje deliberativni procesi nastoje uključiti, ostale djelomično izvan dosega komunikacijskih napora, a dodatni izazov je bio održati kontinuitet interesa i angažmana tijekom višemjesečnog procesa. Kao što ističe Nabatchi, inkluzivnost i dugoročna motivacija u deliberativnim procesima zahtijevaju dodatne strategije: ciljane kampanje, suradnju s lokalnim organizacijama civilnog društva te upotrebu interaktivnih digitalnih alata (participativne platforme, vizualizacije prijedloga, digitalne karte participacije).³⁸

³⁷ Manuel CASTELLS, *Communication Power: Mass Communication, Mass Self-Communication And Power*. Media and society, 2019, p. 83.

Preporuka za buduće prakse jest daljnje jačanje komunikacijskih kapaciteta kroz edukativne kampanje, vizualno prilagođene sadržaje i kontinuiranu suradnju s lokalnim digitalnim i tradicionalnim medijima. Ključno je da komunikacijske poruke budu inkluzivne, jasne i participativne, kako bi se povećala motivacija za sudjelovanje i stvorio osjećaj zajedničkog vlasništva nad procesom odlučivanja. Istodobno, za punu deliberativnu vrijednost važno je uključiti perspektive svih relevantnih aktera, građana, facilitatora, institucija i medija, kako bi komunikacija bila, ne samo tehnički učinkovita, nego i demokratski transformativna.

Na temelju provedenih analiza moguće je dati i odgovor na postavljena istraživačka pitanja. Rezultati ukazuju da deliberativni model, čak i u eksperimentalnoj fazi, ima potencijal obnoviti demokratsko povjerenje u lokalnim zajednicama, prije svega kroz iskustvo sudionika koji su imali osjećaj stvarnog utjecaja na javne politike. Uloga komunikacije u provedbi procesa pokazala se presudnom na dvjema razinama, unutar Vijeća, gdje je facilitirana i inkluzivna rasprava osigurala deliberativnu kvalitetu, te prema van, gdje je transparentnost i javna prezentacija rezultata osigurala institucionalnu i društvenu legitimaciju. Ipak, nedostatci u dosegu prema teško dostupnim skupinama građana, kao i ograničeno i afirmativno medijsko praćenje, ukazuju na to da deliberativni procesi mogu postati održiv dio institucionalne arhitekture lokalne demokracije u Hrvatskoj, samo ako se is-pune određeni uvjeti, kao što su jačanje komunikacijskih strategija, institucionalna integracija Vijeća građana u formalne procese donošenja odluka, te osiguravanje resursne i političke podrške za dugoročnu održivost.

5. MEDIJSKO PRAĆENJE I ANALIZA OBJAVA O VIJEĆU GRAĐANA GRADA VARAŽDINA NA INTERNETSKIM PORTALIMA LOKALNIH MEDIJA

Budući da je riječ o jednoj od prvih deliberativnih inicijativa u Republici Hrvatskoj, bilo je za očekivati veći interes lokalnih medija. Analiza je obuhvatila kvantitativne i kvalitativne dimenzije objava, s ciljem utvrđivanja razine vidljivosti, tona izvještavanja, izvora informacija i dinamike praćenja. Rezultati ukazuju na centraliziranu i afirmativnu prirodu medijskog izvještavanja, obilježenu vremenskom reaktivnošću, budući da su mediji intenzivnije pratili samo ključne faze projekta (najava, formiranje Vijeća, radionice i predstavljanje preporuka), što ukazuje i na ograničen potencijal lokalnih medija za sustavno oblikovanje deliberativne javne sfere.

³⁸ Tina NABATCHI, *A Manager's Guide to Evaluating Citizen Participation*, Washington: IBM Center for the Business of Government, 2012.

U teorijskom smislu, deliberativna demokracija pretpostavlja aktivno sudjelovanje građana u oblikovanju javnih politika kroz argumentiranu raspravu i konsenzus.

Vijeće građana Varaždina, provedeno 2024./2025., u partnerstvu Grada Varaždina, udruge mladih V.U.K., SMART-a, Zaklade "Friedrich Ebert" i Udruge gradova RH, bilo je osmišljeno upravo kao takav deliberativni mehanizam. Ključno je, međutim, kako je proces prezentiran i interpretiran u javnom diskursu jer, prema Fungu, mediji imaju važnu ulogu u prenošenju deliberativnih procesa iz "javnosti u malom" prema široj javnoj sferi.³⁹

Analiza sedam objava na pet lokalnih portala (Varazdinski.net.hr, eVarazdin, Varaždinske vijesti, hia.com.hr i Regionalni.com) u razdoblju od studenoga 2024. do svibnja 2025. pokazuje prevladavajuće afirmativan ton. Članci su kodirani prema izvoru, tonu (pozitivan, neutralan, negativan) i vremenu objave, a rezultati ukazuju na naglašavanje vrijednosti projekta i transparentnosti procesa, uz gotovo potpun izostanak kritičkih osvrta ili alternativnih perspektiva.

Diskurzivna analiza pokazuje da su institucionalni akteri (gradonačelnik, zamjenik gradonačelnika, predstavnici organizacija) bili najčešće istaknuti u izvještajima ("*Gradonačelnik Varaždina naglasio je važnost uključivanja građana u oblikovanje turističke politike grada*", *Varazdinski.net.hr*, 7. 11. 2024.). Građani su, nasuprot tome, prikazivani generički ("*sudionici su imali priliku iznijeti svoje ideje*", *eVarazdin*, veljača 2025.), bez navođenja individualnih stavova ili prijedora. Time se građani u medijskom diskursu pozicioniraju više kao "publika deliberacije" nego kao ravnopravni sudionici projekta, što je s obzirom da je riječ o prvom projektu te vrste u Varaždinu, i razumljivo. Izjave građana, facilitatora ili kritičkih aktera nisu sustavno, kontinuirano uključene, što smanjuje deliberativni potencijal javne sfere. Tek rijetke izjave, poput izjave jednog sudionika na završnom susretu: "*Imali smo osjećaj da prvi put naš glas vrijedi*", ukazuju na transformativni učinak deliberacije,⁴⁰ ali ostaju izvan fokusa medija.

Ukupno gledano, medijsko praćenje Vijeća građana Varaždina pokazalo je važnu promotivnu funkciju i pridonijelo transparentnosti, no ostalo je ograničeno u smislu analitičke dubine i pluralizma perspektiva jer je uloga medija bila primarno informativna, a manje deliberativna. Mediji su prenosili službene izjave, ali nisu otvorili prostor za javnu raspravu, kritički osvrt ili artikulaciju različitih, drugačijih stavova, čime je propuštena prilika da lokalna medijska scena djeluje kao facilitator deliberacije javnog prostora.⁴¹

³⁹ Archon FUNG, 2003.

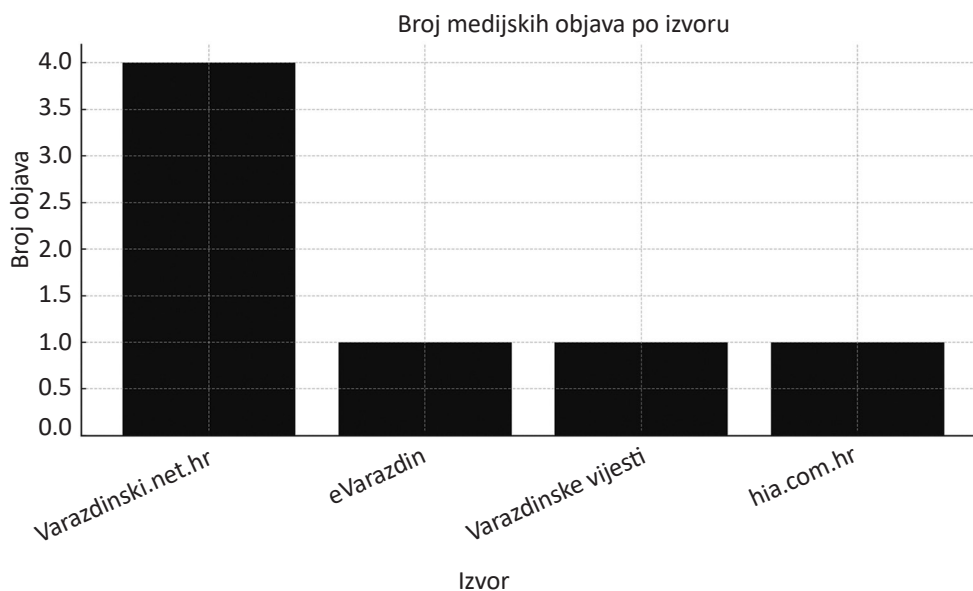
⁴⁰ Tina NABATCHI, Matt LEOGNINGER, *Public Participation for 21st Century Democracy*, Jossey-Bass, San Francisco, 2015.

⁴¹ Nico CARPENTIER, *Media and Participation: A Site of Ideological-Democratic Struggle*, Intellect Books, Bristol, 2011.

5.1. REZULTATI ANALIZE

5.1.1. BROJ OBJAVA PO IZVORIMA

Grafikon 1: Broj objava prema izvorima



Izvor: istraživanje autorice, 2025.

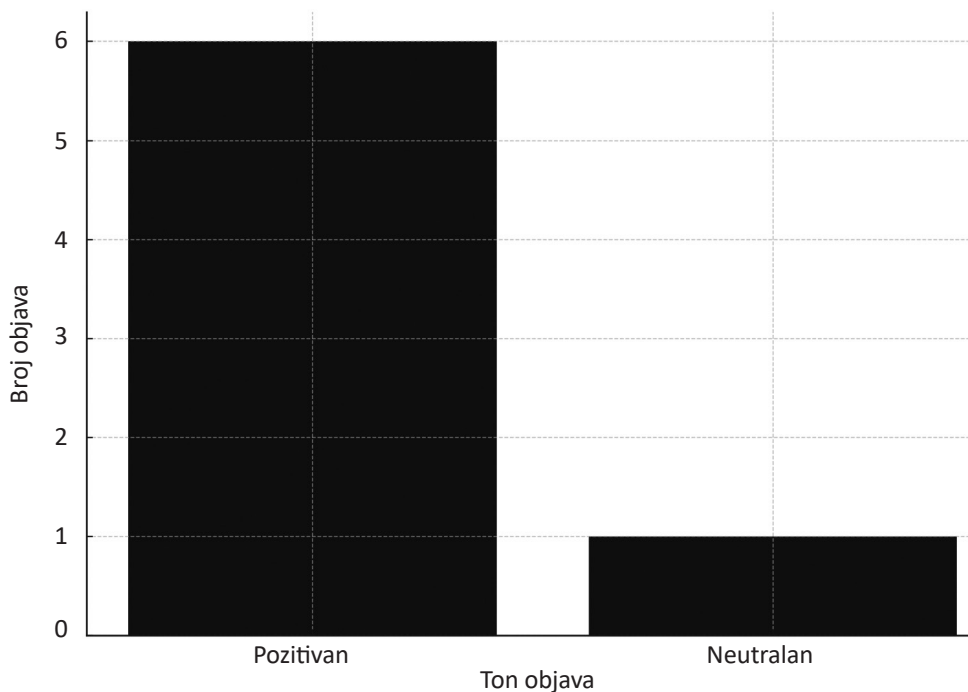
Najviše objava zabilježeno je na portalu *Varazdinski.net.hr* (4), koji se pokazao kao dominantan medij kada je riječ o praćenju projekta. Ostali analizirani mediji (*eVarazdin*, *Varazdinske vijesti*, *hia.com.hr*) objavili su tek po jednu vijest, te je moguće zaključiti da je javni diskurs o Vijeću građana Varaždina bio u značajnoj mjeri oblikovan perspektivom jednog portala. Posljedično, pluralizam i raznolikost interpretacija objava o Vijeću građana bili su ograničeni, što predstavlja značajno ograničenje za razvoj deliberativne javne sfere. "Ključna tema u vezi s pitanjem političkog angažmana: Bez minimalne razine uključenosti građana, demokracija gubi legitimnost i može prestati funkcionirati na istinski način. Pad sudjelovanja građana u životu demokracije nastavlja se već nekoliko desetljeća, a obrasci su najizraženiji među mladima. Često se s ovom temom povezuju karakter i uloga medija u društvu, kako novijih, interaktivnih informacijskih i komunikacijskih tehnologija (IKT), tako i masovnih medija".⁴² Također, dominacija jednog izvora pove-

⁴² Peter DAHLGREN, *Media and Political Engagement: Citizens, Communication and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, p. 1.

ćava rizik da se narativ oblikuje prema uredničkim prioritetima određenog medija, zanemarujući pritom alternativne okvire ili kritičke perspektive.

5.1.2. TON OBJAVA

Grafikon 2: Ton objava



Izvor: istraživanje autorice, 2025.

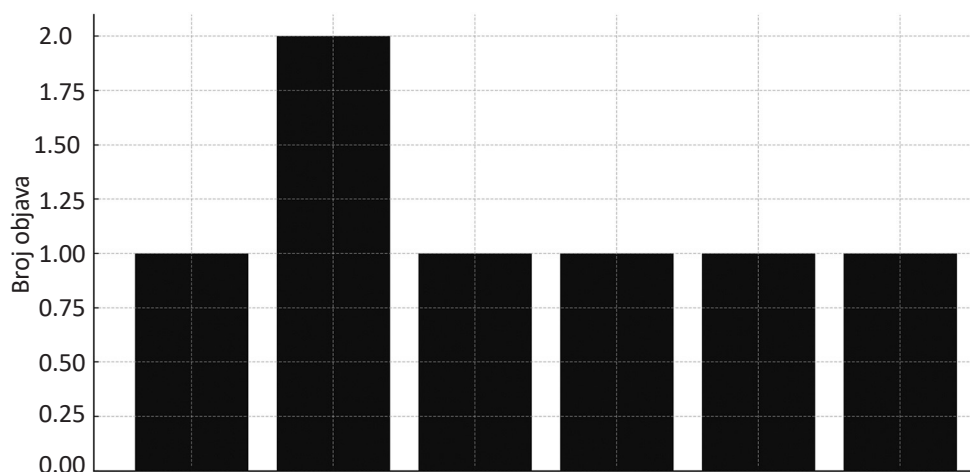
Grafikon 2 prikazuje raspodjelu objava prema tonu. Iako je riječ o malom broju objava, razvidno je da dominira pozitivan narativ (6 objava), jedna je objava imala neutralan ton, dok negativni osvrti uopće nisu zabilježeni.

Ovakva distribucija ukazuje na afirmativnu ulogu lokalnih medija u izvještavanju o projektu, s naglaskom na vrijednost inicijative, sudjelovanje građana i transparentnost procesa. Takav način izvještavanja pridonosi legitimizaciji projekta i jačanju povjerenja u institucije, ali istovremeno ograničava deliberativni potencijal opće javnosti jer izostanak kritičkih osvrta i "drugačijih" perspektiva ostavlja dojam da mediji projekt nisu percipirali kao predmet javne rasprave, već kao "pozitivnu vijest" koju treba afirmirati. S teorijskog stajališta, ovakva ujednačenost tona

objava, potvrđuje trenutna ograničenja lokalnih medija kao deliberativnih aktera. Umjesto da potaknu pluralizam, kritičku dimenziju i uključivanje različitih perspektiva, mediji su u ovom slučaju zadržali ulogu promotora institucionalnih poruka i afirmativnog narativa o projektu. Takav pristup ne pridonosi razvoju deliberativne javne sfere jer onemogućava artikulaciju konflikata, prijedora i alternativnih interpretacija koje su nužne za demokratski vitalan javni prostor,⁴³ no s obzirom da je riječ o prvom deliberativnom projektu, potrebno je u budućim projektima više uključiti lokalne medije da budu ne samo prenositelji informacija, već i aktivni sudionici čitavog procesa. Carpentier ističe da je medijski prostor u demokraciji uvijek i "ideološko-demokratsko bojno polje" na kojem se vodi borba za reprezentaciju, pristup i legitimaciju različitih glasova,⁴⁴ a Dahlgren naglašava da deliberativni javni prostor može postojati jedino uz raznolikost perspektiva i otvorenost prema konfliktu jer se tek kroz sukob mišljenja i odražavanje različitih perspektiva generira demokratska vrijednost.⁴⁵ Činjenica je da homogenost i afirmativan ton izvještavanja o Vijeću građana Varaždina upućuju na neiskorišten potencijal medija da djeluju kao posrednici deliberacije, ali i kao platforma za javnu raspravu te posljedično kanal iniciranja novih tema budućih vijeća građana.

5.1.3. VREMENSKA DINAMIKA

Grafikon 3: Broj medijskih objava po mjesecima



Izvor: istraživanje autorice, 2025.

⁴³ André BÄCHTIGER, John DRYZEK, Jane MANSBRIDGE, et al, 2018.

⁴⁴ Nico CARPENTIER, 2011.

⁴⁵ Peter DAHLGREN, 2009.

Grafikon 3 prikazuje broj objava po mjesecima koji raste sukladno ključnim fazama projekta. Prva medijska objava je najava u studenome 2024., slijedi objava o formiranju Vijeća građana u siječnju 2025., informacija o održavanju radionica u veljači i ožujku te informacija o završnom predstavljanju preporuka u travnju i svibnju 2025. Razvidno je da medijsko praćenje nije bilo kontinuirano, već povremeno i usmjereno na događaje koji su imali javnu vidljivost i institucionalni značaj. Medijsko praćenje projekta Vijeće građana Varaždina potvrđuje tezu da lokalni mediji u Hrvatskoj uglavnom funkcioniraju prema logici "događajnosti", a ne prema logici procesa, jer se medijsko izvještavanje primarno fokusira na javno prepoznatljive i protokolarne događaje, poput konferencija za medije, svečanih otvaranja i završnih prezentacija, dok sama deliberacija kao dugotrajan proces argumentacije, razmjene stavova i postizanja konsenzusa ostaje u velikoj mjeri nevidljiva u javnom prostoru. Na taj način se deliberativna komponenta svodi na "površnu vidljivost" događaja, dok njezina suštinska vrijednost, proces kolektivnog učenja i refleksivnog dijaloga, ostaje izvan dometa medijskog diskursa.⁴⁶ Činjenica je da je obrazac izvještavanja, u ovom konkretnom slučaju, povezan i s ograničenim resursima i kadrovskim kapacitetima lokalnih medija, ali i s njihovom strukturnom ulogom u javnom prostoru, naročito u manjim sredinama. Umjesto da djeluju kao aktivni facilitatori deliberativnog dijaloga, oni reproduciraju logiku institucionalnih priopćenja, čime se smanjuje mogućnost da javnost stekne uvid u dinamiku deliberativnih procesa i različite perspektive sudionika.⁴⁷ Posljedica je da deliberativne inovacije ostaju prikazane kao izolirani događaji, a ne kao kontinuirani i inovativni demokratski procesi koji imaju potencijal transformirati lokalnu političku kulturu.⁴⁸ Iz deliberativne perspektive, takav oblik izvještavanja pridonosi legitimizaciji projekta, ali ne i njegovoj transformativnoj funkciji.⁴⁹ Lokalni mediji u ovom slučaju preuzimaju ulogu kroničara događaja, fokusirajući se na institucionalne i protokolarne trenutke, umjesto da djeluju kao facilitatori deliberativne javne rasprave.⁵⁰ Posljedično, u javni prostor nisu preneseni ključni elementi deliberacije, poput različitih argumenata, prijedora, dilema i procesa postizanja konsenzusa, čime je oslabljena njezina potencijalna funkcija u razvoju deliberativnog javnog prostora.⁵¹

Zaključno, analiza medijskog praćenja projekta Vijeće građana Varaždina obuhvatila je kvantitativnu i kvalitativnu dimenziju, s ciljem utvrđivanja vidljivosti, tona,

⁴⁶ Jürgen HABERMAS, 1996.

⁴⁷ Nico CARPENTIER, 2011.

⁴⁸ *Isto*.

⁴⁹ Peter DAHLGREN, 2009.

⁵⁰ Nico CARPENTIER, 2011.

⁵¹ André BÄCHTIGER, John DRYZEK, Jane MANSBRIDGE, et al, 2018.

dinamike i načina na koji su lokalni mediji oblikovali javno mnijenje o ovoj deliberativnoj inovaciji. Rezultat istraživanja ukazuje na izrazito mali broj objava (ukupno sedam u razdoblju od studenoga 2024. do svibnja 2025.), pozitivno konotiranih i koncentriranih na svega četiri medija. Najviše objava zabilježeno je na portalu *Varazdinski.net.hr* (četiri), dok su ostali izvori (*eVarazdin*, *Varaždinske vijesti*, *hla.com.hr*) objavili tek po jednu vijest. Ova distribucija pokazuje dominaciju jednog medija u oblikovanju narativa o Vijeću građana, što smanjuje pluralizam izvora i raznolikost interpretacija, a takva koncentracija povećava rizik da se proces u javnosti prikazuje isključivo kroz uredničke prioritete dominantnog portala, dok alternativni okviri i kritičke perspektive bivaju potisnuti.⁵² Ton objava bio je izrazito afirmativan. Bilo je šest pozitivnih i jedna neutralna, dok negativnih ili kritičkih osvrta nije bilo. Ovakav način informiranja javnosti pridonosi legitimitetu projekta, naglašavajući transparentnost i uključivanje građana, no istovremeno ograničava deliberativni potencijal javnog prostora. Umjesto da potaknu raspravu i predstave različite perspektive, mediji su se pozicionirali kao promotori institucionalnih poruka, čime su propustili ulogu koju Carpentier i Dahlgren pripisuju medijima u deliberativnoj demokraciji, poticanje pluralizma i kritičke refleksije.⁵³ Glede vremenske dinamike, razvidno je da je medijsko praćenje bilo reaktivno, s povećanim intenzitetom tijekom javno vidljivih događaja (najave u studenome 2024., formiranja Vijeća građana u siječnju 2025., radionica u veljači i ožujku te završnog predstavljanja preporuka u travnju i svibnju). Posljedično, deliberacija kao dugotrajan proces argumentacije i konsenzusa ostaje nevidljiva u javnom prostoru, dok se naglasak stavlja na protokolarne i institucionalne događaje. Nastavno, premda projekt ima visok potencijal za širenje deliberativne prakse, medijsko praćenje ostalo je ograničeno na afirmaciju i prenošenje službenih informacija. Nedostaje dublja analiza procesa, mišljenja sudionika i dojmova o utjecaju preporuka na lokalne politike. Tek parcijalne izjave, poput izjave sudionika na završnom susretu "*Imali smo osjećaj da prvi put naš glas vrijedi*", ukazuju na transformativni učinak deliberacije,⁵⁴ no ti primjeri nisu dovoljno istaknuti u medijskom izvještavanju. Činjenica je da je sve navedeno djelomično i posljedica strukturnih ograničenja hrvatskih lokalnih medija, koji često nemaju dovoljan broj novinara specijaliziranih za javne politike i civilno društvo, niti resurse za istraživačko i analitičko izvještavanje, što je i u slučaju Vijeća građana Varaždina rezultiralo da je deliberativni proces prikazan više kao "pozitivna vijest" nego kao predmet javne rasprave.

Zaključno, medijsko praćenje Vijeća građana Varaždina pokazuje potencijal, ali i vidljiva ograničenja. Lokalni mediji odigrali su važnu ulogu u promociji projekta i

⁵² Peter DAHLGREN, 2009.

⁵³ Peter DAHLGREN, 2009.); Nico CARPENTIER, 2011.

⁵⁴ Tina NABATCHI, Matt LEOGNINGER,, 2015.

osiguravanju njegove vidljivosti, ali njihov pristup ostao je primarno informativan i afirmativan, bez produbljene analize ili kritičke refleksije.⁵⁵ Za jaču participaciju i širu legitimaciju ovakvih inicijativa nužna je veća raznolikost izvora, uključivanje različitih perspektiva i analitičko izvještavanje koje ide dalje od prijenosa službenih izjava.⁵⁶ Kao što naglašavaju Dahlgren⁵⁷ i Carpentier,⁵⁸ deliberativna javna sfera može se razviti samo uz pluralizam glasova, kritičko preispitivanje i dostupnost alternativnih perspektiva. Kako bi lokalni mediji preuzeli ulogu deliberativnih aktera, potrebna je sustavna podrška, profesionalizacija i edukacija novinara, kao i institucionalna suradnja koja bi ih potaknula na proaktivnije uključivanje u participativne procese.⁵⁹

6. RASPRAVA I ZAKLJUČAK

Analiza projekta Vijeće građana Varaždina pokazuje da deliberativni model, iako u ranoj fazi primjene u Republici Hrvatskoj, pod određenim uvjetima može značajno pridonijeti obnovi demokratskog povjerenja na lokalnoj razini. Sudionici su pokazali visoku razinu angažmana i spremnosti na argumentiranu raspravu, a javna prezentacija rezultata te prijenos preporuka gradonačelniku predstavljali su važan signal o legitimnosti i ozbiljnosti procesa. Osjećaj da su "glasovi običnih građana" dobili institucionalnu pažnju potvrdio je teze Curato et al. i Bächtigera et al. o transformativnom potencijalu deliberacije u generiranju političke uključenosti i povjerenja. Komunikacijska dimenzija procesa pokazala se ključnom na dvije razine. Unutarnja komunikacija unutar Vijeća bila je facilitirana, inkluzivna i strukturirana, čime je osigurana deliberativna kvaliteta i ravnoteža samog procesa, a komunikacija prema javnosti i institucijama bila je presudna za političku i društvenu legitimaciju procesa. Međutim, zbog malog broja objava i medija koji su bili uključeni u praćenje Vijeća građana Varaždina, ograničena medijska analiza pokazuje da je izvještavanje lokalnih medija bilo primarno afirmativno i informativno, s naglaskom na prenošenje službenih informacija i institucionalnih poruka, no nedostajala je sustavna refleksija o samom procesu, perspektivama sudionika i implikacijama preporuka. Posljedično, deliberacija je u javnoj sferi ostala djelomično nevidljiva, čime je oslabljen njezin potencijal da potakne širu društvenu raspravu i institucionalno učenje.

⁵⁵ *Isto.*

⁵⁶ André BÄCHTIGER, John DRYZEK, Jane MANSBRIDGE, et al, 2018.

⁵⁷ Peter DAHLGREN, 2009.

⁵⁸ Nico CARPENTIER, 2011.

⁵⁹ Stephen ELSTUB i Peter MCLAVERTY, 2019.

Institucionalni preduvjeti za održivost ovakvih modela obuhvaćaju sljedeće tri dimenzije.

1. Normativna podrška - političko opredjeljenje lokalnih vlasti da deliberativni modeli nisu ad hoc eksperimenti, već trajni mehanizmi uključivanja građana. Varaždin u tom smislu predstavlja pozitivan primjer jer je proces pokrenut inicijativom gradske uprave.
2. Institucionalna integracija - formalno uključiti Vijeća građana u procese savjetovanja, planiranja i donošenja odluka, uz jasno definirane procedure za razmatranje i odgovor na preporuke.
3. Resursna održivost - osigurati stabilno financiranje, stručnu podršku i profesionalne kapacitete za organizaciju i facilitaciju deliberativnih procesa.

U tom kontekstu, preporučuje se angažirati vanjske stručnjake za izradu komunikacijskih strategija, kao i za evaluaciju i edukaciju, čime bi se omogućilo sustavno praćenje rezultata i ugradnja naučenih lekcija u buduće prakse.

Varaždinski primjer potvrđuje da deliberativni modeli, uz političku volju, podršku civilnog društva i jasnu metodološku strukturu, mogu pridonijeti jačanju lokalne demokracije i obnovi povjerenja građana u institucije. Sudjelovanjem nasumično odabranih građana u strukturiranim i facilitiranim raspravama, prema Dryzeku⁶⁰ i Smithu,⁶¹ stvaraju se uvjeti za artikulaciju pluralnih interesa i donošenje preporuka koje nadilaze parcijalne ili ideološki uske perspektive. Ovakvi procesi osnažuju demokratsku kulturu jer građani nisu samo pasivni primatelji odluka, već aktivni sudionici u njihovom oblikovanju, što ima dokazano pozitivan učinak na osjećaj političke učinkovitosti i povjerenja.⁶² Iskustva iz drugih europskih zemalja (Irska, Belgija, Njemačka) potvrđuju da deliberativna tijela mogu popuniti prazninu između institucija predstavničke demokracije i stvarnog života građana, osobito u uvjetima podijeljenosti javnosti i pada povjerenja u tradicionalne političke aktere. Međutim, da bi takvi modeli postali održivi, moraju biti prepoznati kao legitimni, relevantni i korisni ne samo od strane sudionika, već i od šire javnosti, političkih elita i medija.

Zaključno, transparentna komunikacija, strateška medijska vidljivost i institucionalna integracija tri su temeljna preduvjeta za prijelaz deliberativnih modela iz područja uvođenja inovativnih eksperimenata u redovitu praksu lokalne demokracije. Bez njih, postoji rizik da vijeća građana ostanu izolirani projekti bez dugoročnog učinka. Kako naglašava Smith, ključ održivosti deliberativnih inovacija leži u njihovoj ugradnji u postojeće institucionalne okvire, uz jasne mehanizme političkog

⁶⁰ John S. DRYZEK, 2000.

⁶¹ Graham SMITH, 2009.

⁶² Tina NABATCHI, Matt LEOGNINGER,, 2015.

odgovora i provedbe preporuka.⁶³ U hrvatskom kontekstu, što potvrđuje i konkretan primjer Vijeća građana Varaždina, institucionalna otvorenost, politička volja i razvoj komunikacijske infrastrukture između građana, institucija i medija ključni su uvjeti za transformaciju deliberativnih procesa u trajne oblike participativne demokracije. Varaždin je u tom smislu vrijedan pionirski primjer, no hoće li ostati iznimka ili postati temelj dugoročne promjene, ovisit će o spremnosti lokalnih vlasti za nastavak projekta.

Znanstveni doprinos ovog rada ogleda se u činjenici da se radi o prvom istraživanju deliberativnog modela vijeća građana u Republici Hrvatskoj. Dostupna domaća literatura o participativnoj i deliberativnoj demokraciji uglavnom se zadržavala na teorijskoj razini ili na prikazu inozemnih primjera, dok je ovdje provedena detaljna analiza provedenog pilot-projekta, uključujući njegovu komunikacijsku dimenziju i medijsko praćenje. Time rad otvara novu istraživačku nišu u hrvatskoj znanstvenoj i stručnoj literaturi te može poslužiti kao temelj budućih komparativnih istraživanja deliberativnih inovacija.

Istodobno, potrebno je naglasiti i ograničenja istraživanja. Empirijska analiza počiva na ograničenom uzorku dokumenata, medijskih objava i javnih izjava, pri čemu nisu sustavno uključene perspektive samih sudionika, facilitatora i donositelja odluka. Stoga se rezultati ovog rada trebaju shvatiti kao inicijalni uvid, a ne kao konačna evaluacija deliberativnog modela. Buduća istraživanja trebala bi uključiti metodološki širi instrumentarij (intervjue, fokus grupe, longitudinalno praćenje učinaka) kako bi se produbilo razumijevanje učinaka deliberacije na političku kulturu, povjerenje građana, institucionalne prakse te unaprijedio komunikacijski aspekt deliberativnih modela.

POPIS KORIŠTENE LITERATURE

- 1/ André BÄCHTIGER, John DRYZEK, Jane MANSBRIDGE, et al., *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2018.
- 2/ Nico CARPENTIER, *Media and Participation: A Site of Ideological-Democratic Struggle*, Intellect Books, Bristol, 2011.
- 3/ Manuel CASTELLS, *Communication Power: Mass Communication, Mass Self-Communication and Power, Media and Society*, 2019, p. 83.
- 4/ Ivan CEROVAC, *Epistemic Democracy and Political Legitimacy*, Palgrave Macmillan, 2002. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-44602-4> (pristupljeno 10.6. 2025.)
- 5/ Ivan CEROVAC, *Vijeća građana u praksi: Riječki primjer uključivanja građana u*

⁶³ Graham SMITH, 2009.

- procesе političkog odlučivanja, Gong, Zagreb, 2023. <https://gong.hr/wp-content/uploads/2024/10/Vijece-gradana-Rijeka-1.pdf> (pristupljeno 10.6.2025.)
- 6/ Claudia CHWALISZ, *A New Wave of Deliberative Democracy*, Carnegie Europe, 2019, 26: 1-6.
 - 7/ Jack CITRIN, Laura STOKER, *Political Trust in a Cynical Age*, *Annual Review of Political Science*, 21 (2018), p. 49-70.
 - 8/ John W. CRESWELL, Cheryl. N. POTH, *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches* (4th ed.), Thousand Oaks: Sage, 2018.
 - 9/ Nicole CURATO, John S. DRYZEK, Ercan SELEN, Hendriks, Carolyn HENDRIKS, Simon NIEMEYER, *Twelve Key Findings in Deliberative Democracy Research*, *Daedalus*, 146(3), 2017, 28-38.
 - 10/ Russel DALTON, *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2004.
 - 11/ Peter DAHLGREN, *Media and Political Engagement: Citizens, Communication and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 1.
 - 12/ John S. DRYZEK, *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*, Oxford University Press, Oxford, 2002, p. 1.
 - 13/ Stephen ELSTUB i Peter MCLAVERTY, *Deliberative Democracy: Issues and Cases*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2019.
 - 14/ Robert. M. ENTMAN, *Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm*, *Journal of Communication*, 43(4), 1993, str. 51–58.
 - 15/ Bent FLYVBERG, *Five Misunderstandings About Case-Study Research*, *Qualitative Inquiry*, vol. 12, no. 2, April 2006, pp. 219-245. <https://doi.org/10.1177/1077800405284363> (pristupljeno 9.6.2025.)
 - 16/ Archon FUNG, *Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences*, *Journal of Political Philosophy*, 11(3), 2003, p. 338–367.
 - 17/ Brigitte GEISSEL, *Participatory Governance: Hope or Danger for Democracy? A Case Study of Local Agenda 21*, *Local Government Studies*, 35(4), 2009, p. 401-414.
 - 18/ Jürgen HABERMAS, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, MIT Press, Cambridge, MA, 1996.
 - 19/ Marc Moje HOWARD, *The Politics of Citizenship in Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.
 - 20/ Vincent JACQUET, *The Role and the Future of Deliberative Mini-publics: A Citizen Perspective*, *Political Studies*, 67(3) 2018, p. 639-657. 10.1177/0032321718794358 (pristupljeno 12.6.2025.)
 - 21/ Jane MANSBRIDGE, *Rethinking representation*, *American political science review*, 97.4, 2003, p. 515-528.

- 22/ Sheran. B. MERRIAM, *Qualitative Research and Case Study Applications in Education*, Jossey-Bass, San Francisco, 1998.
- 23/ Cas MUDDE, *The Populist Zeitgeist*, *Government and Opposition* 39, no. 4 (2004): 541-63. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x>. (pristupljeno 12.6.2025.)
- 24/ Tina NABATCHI, *A Manager's Guide to Evaluating Citizen Participation*, Washington: IBM Center for the Business of Government, 2012.
- 25/ Tina NABATCHI, Matt LEOGHNINGER, *Public Participation for 21st Century Democracy*, Jossey-Bass, San Francisco, 2015.
- 26/ Pippa NORRIS, *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.
- 27/ Pippa NORRIS, *Trends in Democratic Deficits*, Chapter in *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*, 102-16, Cambridge University Press, Cambridge, 2011.
- 28/ John PARKINSON, *Deliberating in the Real World: Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2006.
- 29/ Fabienne PETER, *Political Legitimacy*, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Winter 2023 Edition), Edward N. Zalta & Uri Nodelman (eds.), <https://plato.sydney.edu.au/entries/legitimacy/> (pristupljeno 10.6.2025.)
- 30/ Thomas W. SHERRY, *Merchants of Doubt: How a Handful of Scientists Obscured the Truth on Issues from Tobacco Smoke to Global Warming*, *The Auk*, Volume 128, Issue 2, 1 April 2011, p. 435-436, <https://doi.org/10.1525/auk.2011.128.2.435> (pristupljeno 9.6.2025.)
- 31/ Graham SMITH, *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, p. 71.
- 32/ Robert. E. STAKE, *The Art of Case Study Research*, Thousand Oaks: Sage, 1995.
- 33/ Jürgen STEINER, et al, *Deliberative politics in action, Analysing parliamentary discourse*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005. DOI:10.1017/CBO9780511491153
- 34/ Cass. R. SUNSTEIN, *Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*, Princeton University Press, Princeton, 2018, p. 89.
- 35/ Simon TORMEY, *The End of Representative Politics*, Polity Press, Cambridge, 2015.
- 36/ Nadia URBINATI, *Me the People: How Populism Transforms Democracy*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 2019.
- 37/ Jan A. G. M. Van Dijk, *The Deepening Divide: Inequality in the Information Society*, Thousand Oaks: Sage, 2005.
- 38/ Vijeće građana Varaždina. (2025). <https://varazdin.hr/vijece-gradana-varazdina/> (pristupljeno 1.6.2025.)

- 39/ Mark. E. WARREN, John. GASTIL, Can Deliberative Minipublics Address the Cognitive Challenges of Democratic Citizenship?, *The Journal of Politics*, 77(2), 2015, p. 562–574.

SUMMARY

COMMUNICATION CHALLENGES IN DELIBERATIVE DEMOCRACY: A CASE STUDY OF THE VARAŽDIN CITIZENS' ASSEMBLY

Contemporary democracies face a significant crisis of trust in institutions, political representation, and decision-making processes. In response, deliberative innovations have developed, with citizens' assemblies standing out as a form of participation that allows randomly selected citizens to influence public policy directly through informed and structured dialogue. This paper examines the communicative aspect of citizens' assemblies through a case study of the pilot project conducted in Varaždin in 2024/2025. The methodological approach uses a qualitative case study, combining document analysis, discourse, and rhetorical analysis of deliberations, and media coverage of the project. The findings indicate that internal communication within the assembly was facilitative, inclusive, and debate-based, fostering a stronger sense of political relevance among participants. External communication, though transparent, was mainly represented in the media as affirmative and informational, without critical reflection or the inclusion of diverse viewpoints. This underscores the media's role in legitimizing the process but also reveals their limited capacity to promote a deliberative public sphere. In conclusion, the Varaždin case demonstrates that deliberative models can help strengthen local democracy and enhance trust in institutions; however, their long-term success depends on clear political backing, institutional integration, and strategic communication that supports pluralism and sustained visibility.

Key Words: communication; deliberative democracy; citizens' assembly; Varaždin.