



Nacionalni plan stambene politike Republike Hrvatske do 2030.

NP
SP
RH

Nacionalni plan
stambene politike
Republike Hrvatske
do 2030. godine



REPUBLIKA HRVATSKA
Ministarstvo prostornoga uređenja,
graditeljstva i državne imovine



Nacionalni plan stambene politike Republike Hrvatske do 2030.
Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine

Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine

Zagreb, ožujak 2025.

SADRŽAJ

1. UVOD	2
1.1. Svrha i značaj akta	2
1.2. Metodologija izrade i primjena načela partnerstva	3
1.3. Sažetak kontekstualnog okvira stanovanja u Republici Hrvatskoj	5
2. SREDNJOROČNA VIZIJA RAZVOJA	15
3. ANALIZA RAZVOJNIH POTREBA U SEKTORU STANOVANJA	16
3.1. Analiza ponude i potražnje stambenih jedinica s projekcijama do 2030. godine	16
3.1.1. Rezultati provedenih analiza ponude i potražnje stambenih jedinica	17
3.1.2. Grupiranje jedinica lokalne samouprave prema karakteristikama njihovih stambenih potreba	25
3.1.3. Prostorne komponente analize	31
3.1.4. Preporuke za sustav koordiniranih prostornih stambenih politika	37
3.2. Analiza priuštivosti stanovanja	41
4. POSEBNI CILJEVI STAMBENE POLITIKE U SREDNJOROČNOM RAZDOBLJU	45
4.1. Priuštivo stanovanje	46
4.2. Održivo stanovanje	51
4.3. Prostor u funkciji stanovanja	54
5. MJERE PROVEDBE POSEBNIH CILJEVA	59
5.1. Mjere uz posebni cilj 1: Priuštivo stanovanje	60
5.1.1. Unaprjeđenje pravno-upravljačkog okvira	60
5.1.2. Povećanje ponude stambenih jedinica za priuštivo stanovanje	66
5.2. Mjere uz posebni cilj 2: Održivo stanovanje	70
5.2.1. Energetska obnova zgrada	70
5.2.2. Primjena tehničko-tehnoloških unaprjeđenja u gradnji	72
5.3. Mjere uz cilj 3: Prostor u funkciji stanovanja	74
5.3.1. Prilagodba upravljanja prostorom potrebama priuštivog stanovanja	74
5.3.2. Ulaganje u zelenu urbanu infrastrukturu i kružno gospodarenje prostorom i zgradama	80
6. FINACIJSKI OKVIR ZA PROVEDBU POSEBNIH CILJEVA	82
7. USKLAĐENOST SA STRATEŠKIM RAZVOJNIM OKVIROM	83
7.1. Okvir razvoja stambene politike na međunarodnoj razini	83
7.2. Relevantni nacionalni akti strateškog planiranja	85
8. OKVIR ZA PRAĆENJE I VREDNOVANJE	94
Prilog 1. – Gradovi s najvećim stambenim jazom	98
Prilog 2. – Tablice priuštivosti	99
Prilog 3. – Tablični prikaz Nacionalnog plana	102

1. UVOD

1.1. Svrha i značaj akta

Donošenjem Nacionalne razvojne strategije Republike Hrvatske do 2030. godine (NN 13/21) (NRS 2030), u veljači 2021. godine, kao najvišeg akta strateškog planiranja u državi, uspostavljen je strateški okvir i vizija razvoja Hrvatske do 2030. godine te je započeta implementacija zakonodavnog okvira Zakona o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske (NN 123/17, 151/22).

NRS 2030 se temelji na prepoznatim razvojnim izazovima na regionalnoj, nacionalnoj, europskoj i globalnoj razini i služi za oblikovanje i provedbu razvojnih politika Republike Hrvatske. NRS 2030 sadrži dugoročnu viziju razvoja Republike Hrvatske, određuje 13 strateških ciljeva podijeljenih u četiri razvojna smjera i utvrđuje prioritete za ulaganje u desetogodišnjem razdoblju. Područje stanovanja nema zaseban strateški cilj, ali je zastupljeno kroz više prioriteta područja i prioriteta provedbe unutar Razvojnog smjera 2. „Jačanje otpornosti na krize“ koji sadrži politike usmjerene prema ostvarivanju strateških ciljeva 5. „Zdrav, aktivan i kvalitetan život“ i 6. „Demografska revitalizacija i bolji položaj obitelji“.

S obzirom na to da je područje stanovanja u nadležnosti Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine (MPGI), Vlada Republike Hrvatske (VRH) donijela je *Odluku o pokretanju izrade Nacionalnog plana stambene politike Republike Hrvatske do 2030. godine*, u travnju 2023. godine, prema kojoj je MPGI nositelj izrade. Izradu ovog nacionalnog plana slijedi i izrada Akcijskog plana.

Nacionalni plan stambene politike Republike Hrvatske do 2030. (*Stambena politika*) predstavlja prvi srednjoročni akt strateškog planiranja od nacionalnog značaja za područje stanovanja u Republici Hrvatskoj (RH) koji će strukturirati javne politike i definirati posebne ciljeve u području stanovanja s pripadajućim pokazateljima uspješnosti. U Republici Hrvatskoj ne postoji aktualni važeći akt strateškog planiranja koji tematski objedinjeno usmjerava razvoj stambene politike, već različiti akti strateškog planiranja implementiraju različita resorna područja (Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, Ministarstvo gospodarstva, Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine te Ministarstvo demografije i useljeništva). Stoga ovaj nacionalni plan predstavlja novi akt strateškog planiranja kojim se pobliže definira provedba ciljeva iz područja stanovanja više hijerarhijski nadređenih strateških dokumenata te ostalih primjenjivih akata strateškog planiranja, a sadrži posebne ciljeve te predstavlja okvir za oblikovanje mjera i aktivnosti u području stanovanja.

Svjetski strateški ciljevi na području stambenih politika (engl. *Housing policy*) opisani su u Habitat III¹ strateškom dokumentu koji su usvojili Ujedinjeni narodi 2016. godine, a time i sve zemlje članice.

¹ United Nations (2016), Habitat III – Policy Papers, <https://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat%20III%20Policy%20Paper%202010.pdf>

Nacionalni plan definira posebne ciljeve, prioritete, kritična područja i poželjne strukturne politike u stambenoj politici. Politika stanovanja po svom sadržaju podrazumijeva integrirani okvir za upravljanje jer se u svim državama aktivnosti i mjere protežu kroz više tijela državne uprave. Stoga je potrebno izraditi integrirani okvir politike stanovanja koji se sažima u strateškom dokumentu politike stanovanja. U svom prožimanju politika stanovanja podrazumijeva ekonomske aspekte, socijalne politike, regionalne politike, politiku zaštite okoliša, politiku prostornog razvoja, energetske, demografske i politiku migracija.

1.2. Metodologija izrade i primjena načela partnerstva

Odluka Vlade Republike Hrvatske o pokretanju izrade Nacionalnog plana stambene politike Republike Hrvatske do 2030. i Akcijskog plana za provedbu Nacionalnog plana donesena je 6. travnja 2023. MPGI je nadležno tijelo za izradu *Stambene politike*, uključivo i za praćenje, izvještavanje i vrednovanje o njezinoj provedbi.

Proces izrade Stambene politike, kao i popratnih aktivnosti praćenja, izvještavanja i vrednovanja nacionalnog plana temelji se na načelima regulatornog okvira za strateško planiranje u Republici Hrvatskoj, odnosno *Zakona o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske* (NN 123/17 i 151/22), *Uredbe o smjernicama za izradu akata strateškog planiranja od nacionalnog značaja i od značaja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave* (NN 37/23), *Pravilnika o rokovima i postupcima praćenja i izvještavanja o provedbi akata strateškog planiranja od nacionalnog značaja i od značaja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave* (NN 44/23) te *Pravilnika o provedbi postupka vrednovanja akata strateškog planiranja od nacionalnog značaja i od značaja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave* (NN 44/23).

Za koordinaciju sustava strateškog planiranja i upravljanja razvojem zaduženo je Koordinacijsko tijelo koje predlaže pravni okvir, smjernice i metodologiju za izradu, praćenje provedbe i vrednovanje akata strateškog planiranja i upravlja mrežom koordinatora za strateško planiranje i upravljanje razvojem te u suradnji s drugim tijelima državne uprave prati i nadzire provedbu akata strateškog planiranja.

Metodologija izrade *Stambene politike* uključivala je primjenu participativnog pristupa i utvrđivanje posebnih ciljeva povezanih s proračunom te predstavlja okvir za oblikovanje mjera za provedbu plana. Posebni ciljevi *Stambene politike* definirani su primjenom SMART metodologije za utvrđivanje ciljeva (engl. Specific – Measurable – Achievable – Relevant – Time-bound), vodeći računa

da su specifični, mjerljivi, dostižni, relevantni i vremenski odredivi. Za posebne ciljeve definirani su ključni pokazatelji ishoda te polazne i ciljne vrijednosti svakog pokazatelja ishoda, na način da doprinose ostvarenju ciljne vrijednosti pokazatelja učinka iz NRS2030 i drugih hijerarhijski nadređenih dokumenata, uvažavajući i druge primjenjive akte strateškog planiranja² te da omogućuju praćenje, izvješćivanje i vrednovanje uspješnosti u postizanju utvrđenog posebnog cilja.

Pri definiranju mjera primijenjen je holistički pristup koji u najvećoj mogućoj mjeri osigurava održivost mjera i njihovih rezultata – ispunjenje pojedine mjere doprinosi ispunjenju drugih mjera, a čime provedba mjera i njihovi rezultati imaju dugotrajni učinak i višestruku primjenu.

Odlukom ministra MPGI-ja, KLASA: 371-01/23-01/139, URBROJ:531-01/06-23-7 od 11. travnja 2023., osnovana je Radna skupina za izradu Nacrta Nacionalnog plana stambene politike Republike Hrvatske do 2030. i Akcijskog plana za provedbu Nacionalnog plana. Primjenjujući načelo partnerstva i participacije, odnosno primjene uključenosti svih ključnih i relevantnih dionika u proces izrade, provedbe, praćenja, izvješćivanja i vrednovanja te odlučivanja, Radna skupina je sastavljena interdisciplinarno od predstavnika državnih tijela, jedinica lokalne samouprave, strukovnog sektora, predstavnika akademske zajednice te udruga. Kao podloga za analizu razvojnih potreba, potencijala i modela stanovanja korišteni su analitički dokumenti čiju je izradu koordiniralo MPGI.

Najveći izazov tijekom izrade *Stambene politike* bio je nedostatak dostupnih aktualnih podataka za analizu stanja stambenog fonda i nepostojanje izrađenih demografskih projekcija na temelju podataka iz Popisa stanovništva 2021. godine. Paralelno sa sastancima Radne skupine provodile su se sveobuhvatne statističke i prostorne analize u vezi stanovanja. Također, organizirani su konzultativni sastanci članova Radne skupine i drugih stručnih tijela, kao i javni okrugli stolovi po ključnim temama, na kojima su razmatrani pojedinačni izazovi i europska iskustva s **instrumentima³ za postizanje ciljeva pri kreiranju modela stambenih politika čiji pojedinačni intenzitet određuje smjer i učinke:**

- a) **financijska**
- b) **porezna**
- c) **zemljišna i**
- d) **ekološko-energetska poluga.**

Na sastancima Radne skupine raspravljalo se o postavkama i naglascima u izradi Stambene politike, kao i o postojećim organizacijskim modelima (Apolitika, POS prodaja i najam stanova, sustav subvencioniranja i model društvenih najamnih stanova, program stambenog zbrinjavanja stradalnika Domovinskog rata, program stambenog zbrinjavanja na potpomognutim područjima i sl.), kao i trendovima na

2 Dugoročna strategija obnove nacionalnog fonda zgrada do 2050. godine (NN140/2020); Strategija demografske revitalizacije Republike Hrvatske do 2033. godine (NN 36/2024); Strategija prostornog razvoja Republike Hrvatske (NN 106/17); Nacionalni plan borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti za razdoblje od 2021. do 2027. godine (NN 143/2021)

3 OECD (2021), *Brick by Brick: Building Better Housing Policies*; UNECE (2021), *#Housing2030: Effective policies for affordable housing in the UNECE region*; Gerard B. et al. (2019), *Affordable Housing Governance and Finance*, New York: Routledge

koje treba obratiti pozornost prilikom pripreme *Stambene politike* (posljedice iseljavanja, starenje, radne i boravišne dozvole za strance, demografske promjene i projekcije (regionalno), trend promjene broja nekretnina u vlasništvu pojedinih fizičkih ili pravnih osoba, promjena troškova kućanstava s naglaskom na promjenu troškova stanovanja, rast broja stambenih jedinica u kojima se samo obavlja djelatnost turističkog najma (kratkoročni najam), znatan broj stambenih jedinica koje se ne koriste, porezni aspekti u priuštivom stanovanju, tržišna kretanja itd.).

U koordinaciji sa stručnim djelatnicima MPGI-ja i konzultantima izrađen je koncept nacrt *Stambene politike* koji je bio razmotren na trećem sastanku Radne skupine u 2024. godini.

Polazne teze za izradu Stambene politike bile su:

- I. Stanovanje je jedno od temeljnih ljudskih potreba.**
- II. Stanovanje je sastavni element gospodarstva države.**
- III. Stanovanje treba sagledavati interdisciplinarno.**
- IV. Potrebno je uvažavati tržišne mehanizme.**

Nakon dovršetka dubinskih analiza stanovanja u Republici Hrvatskoj, iste su predstavljene na četvrtom i petom sastanku Radne skupine, iza kojih je uslijedilo međuresorno usklađivanje mjera, a konačno službeno predstavljanje stručnoj i općoj javnosti izvršeno je putem objave na platformi „eSavjetovanja“.

Detaljnija razrada mjera i nadležnosti za provedbu mjera i pripadajućih aktivnosti izvršit će se kroz izradu Godišnjeg plana rada MPGI-ja, plansko-upravljačkog provedbenog akta kojim se razrađuju aktivnosti vezane uz djelokrug i organizaciju te posebne ciljeve i mjere sadržane u kratkoročnim aktima strateškog planiranja. Isti se izrađuje u skladu s člankom 24. *Uredbe o općim pravilima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave* (NN 70/19), a cilj mu je upoznati korisnike o planu rada tijela te osigurati provedbu kratkoročnih akata strateškog planiranja na godišnjoj razini, provedbu načela dobrog financijskog upravljanja (ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti) i prijenos ovlasti i odgovornosti za provedbu ciljeva iz akata strateškog planiranja.

1.3. Sažetak kontekstualnog okvira stanovanja u Republici Hrvatskoj

Osamostaljenjem Republike Hrvatske, nakon 45 godina promijenjeno je društveno uređenje iz socijalističkog u kapitalističko. Za vrijeme Domovinskog rata proveden je masovni otkup društvenih stanova i građani su dobili priliku da od države povoljno kupe stanove u kojima su živjeli (Zakon o prodaji društvenih stanova NN 43/92, ... 78/02). Raniji sustav stanovanja bio je postavljen na način

da su svi zaposleni građani solidarno odvajali dio sredstava iz svojih plaća u republički stambeni fond, a poduzeća su kupovala stanove od građevinskih tvrtki i putem lista prioriteta dodjeljivala stanove svojim zaposlenicima na korištenje. Dio ukupnog stambenog fonda je i tada kupljen na tržištu dok je dio građana sam financirao gradnju svojih obiteljskih kuća. Nakon otkupa stanova (prodano je 318 011 državnih stanova do 2005. godine⁴), država je ostala bez svog stambenog fonda i stanovanje je u potpunosti prepušteno tržištu. Uvjeti slobodnog tržišta i promjene u kulturi življenja uveli su pojam izgradnja za tržište utemeljen na konceptu isplativosti investicije i formalno-tehničkih standarda. Organizirani najam stanova je u potpunosti nestao i sveden je na pojedinačni najam privatnih stanova (osim za socijalne slučajeve o kojima brinu jedinice lokalne samouprave (JLS) i posebne slučajeve zaštićenih najamoprimaca). Od ukupnog broja nastanjenih stambenih jedinica koje se koriste za stalno stanovanje 98 % je u privatnom, a 2 % u ostalim oblicima vlasništva⁵. Nakon otkupa društvenih stanova, prema Popisu stanovništva iz 2021. godine, dio nastanjenog stambenog fonda je ostao u vlasništvu JLS-a i države (19 927, od čega na opću državnu imovinu otpada 6 915 stanova), dijelom su vlasnici poduzeća (3 009), dijelom vjerske zajednice (1 300) i ostalo (3 100). Kao posljedica otkupa stanova slijedi podatak da 91,1 % naših građana živi u vlastitim stanovima što je veliki postotak prema EU prosjeku koji iznosi 69,1 %, ali ako se razmotre druge države iz bivšeg socijalističkog kruga, situacija je vrlo slična našoj.⁶

Ponudu stanova regulira tržište nekretnina, a medijalne cijene stanova po m² redovito se za svaku godinu od 2012. objavljuju u Pregledu tržišta nekretnina⁷ koji izrađuje Ekonomski institut iz Zagreba (EIZ) i MPGI na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. U istoj publikaciji objavljuju se i socioekonomski pokazatelji priuštivosti stambenih nekretnina, pri čemu se broj priuštivih m² stana izračunava iz odnosa lokalne medijalne cijene stana i lokalnog prosječnog neto dohotka (tablica 1. prikazuje podatke iz 2021. godine).

GRAD	INDEKS PRIUŠTIVOSTI	BROJ PRIUŠTIVIH m ²
Vukovar	4,6	21,8
Zagreb	14,8	6,7
Split	26	3,8
Dubrovnik	31,6	3,2

Tablica 1. Indeksi priuštivosti karakterističnih gradova

4 Podaci DZS-a

5 DZS (2021), Nastanjeni stanovi prema broju soba i vlasništvu po gradovima/općinama, popis 2021.

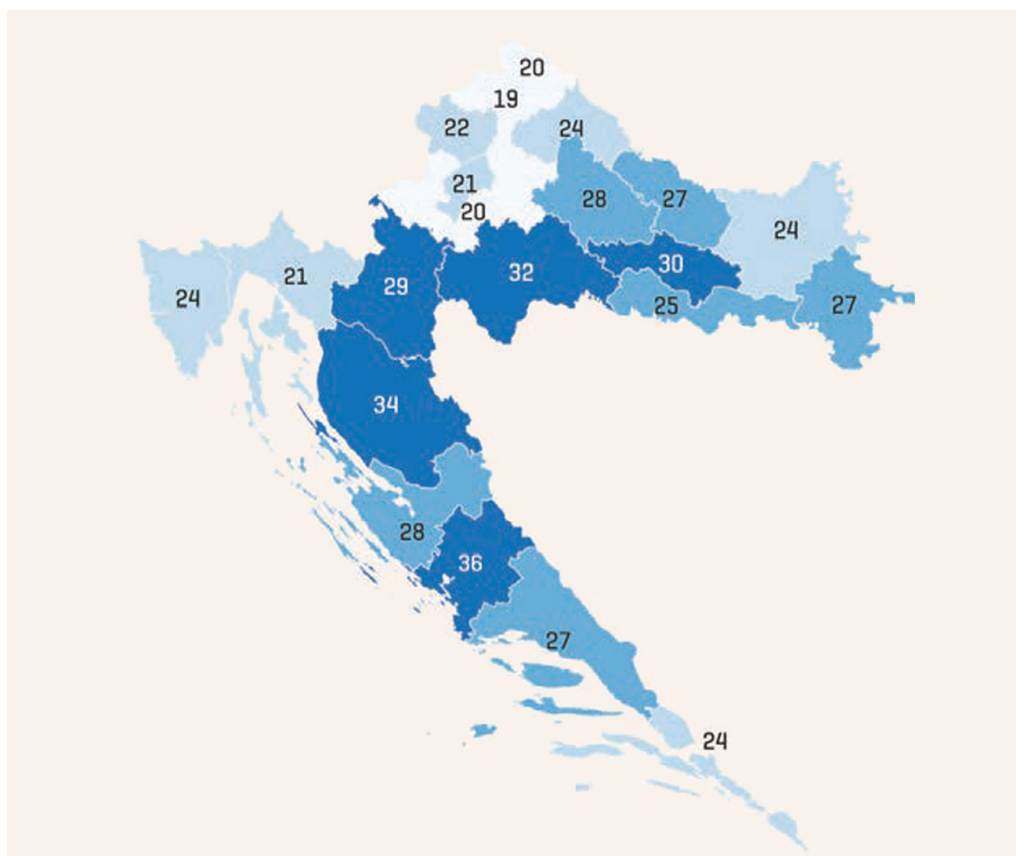
6 Eurostat (2022), Distribution of population by tenure status,

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_LVHO02_custom_7139277/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=6eeb03d1-dd59-4bb4-a9b8-ad21bed9cd21

7 EIZ i MPGI (2023), *Pregled tržišta nekretnina Republike Hrvatske*

U 2023. godini trend rasta cijena stambenih nekretnina je zadržan što priuštivo stanovanje čini još nedostupnijim. *Strategija demografske revitalizacije Republike Hrvatske do 2033. godine*, koju je u veljači 2024. usvojila Vlada Republike Hrvatske, **naglašava problematiku depopulacije koja je po intenzitetu među prvih pet država u EU i u prvoj mjeri za poboljšanje stanja ističe potrebu priuštivog stanovanja.**

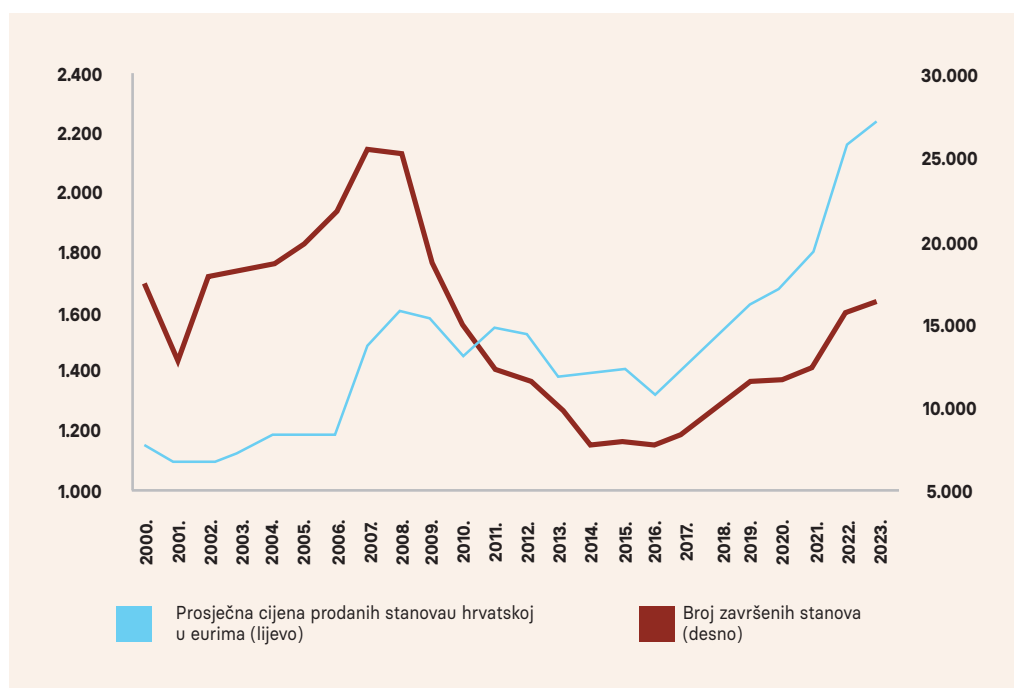
Istodobno dok brojni građani ne mogu riješiti svoje stambeno pitanje kroz analize HEP-a⁸, za potrebe izrade *Stambene politike*, osvijetljen je podatak o cca 400 000 stanova u gradovima koji se ne koriste. Također, DZS u Popisu stanovništva iz 2021. objavljuje da na cijelom području Republike Hrvatske ima 595 280 praznih stanova, s tim da je taj broj u odnosu na popis stanovništva iz 2011. godine narastao za 43,0 %. Broj praznih stambenih jedinica u posljednjih dvadeset godina (između popisa stanovništva iz 2001. do 2021. godine) povećao se za 345 000, odnosno za 149 %. Udio praznih stanova u postotku prema ukupnom broju stanova po županijama, prema podacima DZS-a iz 2021. godine, vidljiv je na slici 1. (obrada EIZ-a).



Slika 1. Udio praznih stanova u % po županijama (izvor: DZS, obrada: EIZ)

⁸ Prema uputama HEP-a, smatra se da je stambena jedinica nenastanjena ukoliko u godini dana ima potrošnju električne energije manju od 500 kWh. S druge strane, prosječno kućanstvo ima potrošnju od cca 3 600 kWh godišnje.

Nakon sloma tržišta nekretnina 2008. godine, cijene stambenih nekretnina su oscilirale i padale do 2016. godine. Puno brže od pada cijena, pada izgradnja stanova. Od 2016. godine počinje konstantan rast cijena i povećava se broj završenih stanova u Republici Hrvatskoj (slika 2.), a od 2022. godine vidljiv je nagli skok koji posebno otežava priuštivost stanovanja⁹. Prema podacima DZS-a, znatno sporiji rast je nastavljen u 2023. godini te je završenih stanova bilo 16 552 što je za 4,3 % više od 2022. godine dok su prosječne cijene bile više za 3,2 %. Brojni su razlozi povećanja cijena stanova: konstantno su rasle cijene građevinskog materijala koji se pretežito uvozi (posebno čelik); nedostatak radne snage i povećanje cijene radnoga sata; brojni i obimni radovi koji se financiraju sredstvima EU-a (kohezijski fondovi, Fond solidarnosti, NPOO i sl.) te različito korištenje stanova što smanjuje ponudu stanova prema potražnji. Jaz između primanja građana i cijena stanova je sve veći¹⁰, a priuštivost sve manja.



Slika 2. Prikaz promjena cijena stanova i broja završenih stanova po godinama

Poseban pritisak na priuštivost stanovanja imaju gradovi s intenzivnim turizmom u kojima se događa konverzija stambenih jedinica u turističke apartmane što je vidljivo na slici 3. (obrađeno EIZ-a). Kao rezultat toga, ponuda stanova relativno je cjenovno neelastična, a sve veća potražnja diže cijene¹¹. U sveučilišnim i velikim gradovima značajni potrošači stambenog fonda su i studenti, a u novije vrijeme i strani radnici (u 2023. godini izdano je 172 499 dozvola za boravak i rad)¹². **Općenito, stambeni fond se koristi na nekoliko načina: za primarno stanovanje, za poslovne aktivnosti i investicijsko ulaganje te kao način štednje.** Kad se usporede slike 1. i 3. te zbroje postotni udjeli koji

⁹ EIZ (2024), *Sektorske analize: graditeljstvo i nekretnine*

¹⁰ OECD (2021), *OECD Housing Policy Toolkit*

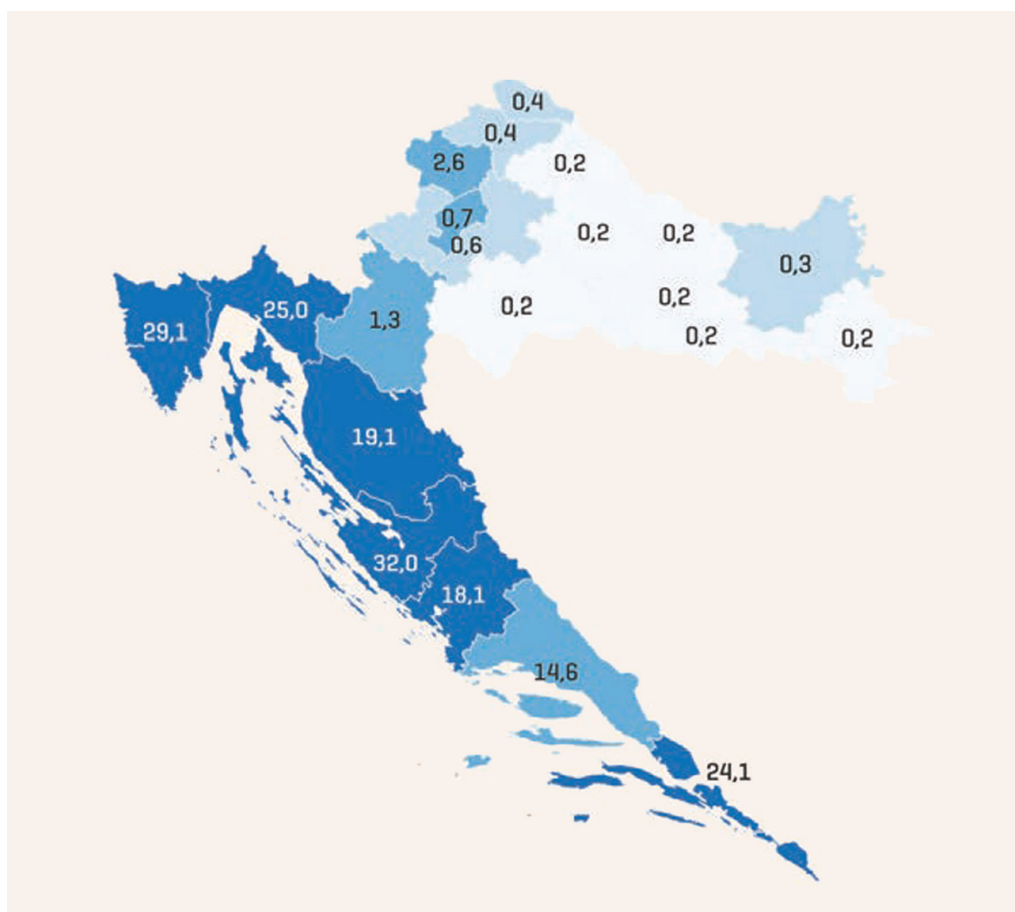
¹¹ Mikulić J. et al. (2021), *The effect of tourism activity on housing affordability*, Elsevier

¹² MUP (2023), *Statistike izdanih dozvola za boravak i rad za 2023. godinu*

predstavljaju prazne stanove i stanove za turistički najam, proizlazi da se u nekim županijama preko 50 % stambenog fonda ne koristi za primarno stanovanje.

Troškovi stanovanja u usporedbi s prosjekom EU-a značajno se razlikuju među državama članicama. Najviši troškovi stanovanja u 2021., u usporedbi s prosjekom EU-a, zabilježeni su u Irskoj (94 % iznad prosjeka EU-a), Luksemburgu (87 % iznad) i Danskoj (78 % iznad). Najniži su, s druge strane, zabilježeni u Bugarskoj (64 % ispod prosjeka EU-a) i Poljskoj (62 % ispod).

Gledajući razvoj između 2010. i 2021. godine, razine cijena nekretnina u usporedbi s prosjekom EU-a porasle su u 16 država članica, a pale u 11. Najveći porast zabilježen je u Irskoj (od 17 % iznad do 94 % iznad prosjeka EU-a) i Slovačkoj (s 44 % ispod na 1 % ispod prosjeka EU-a), a najveći pad u Grčkoj (s 8 % ispod na 30 % ispod prosjeka EU-a) i Cipru (s 8 % ispod na 26 % ispod)¹³.



Slika 3. Udio turističkih smještajnih objekata koji koriste stambene jedinice u % prema ukupnom broju stambenih jedinica u 2022. u županijama (izvor: eVizitor, obrada: EIZ)

¹³ Eurostat (2021), *Evolution of house prices and rents*, <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digipub/housing/bloc-2a.html?lang=en>

Pokušaji uspostavljanja ravnoteže u stanovanju i omogućavanja priuštivog stanovanja barem za dio naših građana, rađeni su pojedinačnim zakonskim rješenjima, sve bez provođenja detaljnih analiza i strateških akata. Set zakona kojima se pokušalo povećati priuštivost stanova su *Zakon o društveno poticanoj stanogradnji* (NN 109/01, ... 58/21), koji je u primjeni od 2001. godine i u kojem se izmjenama i dopunama 2014. godine uveo i priuštivi najam stanova s mogućnošću otkupa, te *Zakon o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima* (NN 106/18, 98/19, 82/23). Za značajniji utjecaj obaju navedenih zakona potrebna su veća financijska sredstva i veća suradnja s JLS-ovima. Osim dvaju navedenih zakona, od 2017. do 2023. godine bio je na snazi i *Zakon o subvencioniranju stambenih kredita* (NN 65/17, ... 146/20), međutim on je prestao važiti krajem 2023. godine. Kroz *Program društveno poticane stanogradnje* (POS) po posebno povoljnim uvjetima (maksimalna dopuštena cijena stana se nekoliko puta mijenjala i iznosila je do 2024. godine 1 490 eur/m²) i uz posebno kreiranu kreditnu liniju (pola kredita od komercijalne banke, a pola od države) izgrađeno je i kupljeno 9 072 stanova¹⁴. Subvencioniranjem dijela stambenih kredita, građani su na tržištu kupili 32 556 stanova¹⁵, uz bespovratna poticajna sredstva države. Nadalje, putem različitih programa za stambeno zbrinjavanje na potpomognutim područjima, a ranije na područjima posebne državne skrbi, raspolaganjem i upravljanjem stambenim jedinicama u državnom vlasništvu do sada je osigurano 28 730 stambenih jedinica, a darovanjem građevinskog materijala 17 500¹⁶. Usporedbom podataka Državnog zavoda za statistiku (DZS) iz triju popisa stanovništva (2001., 2011., 2021.) dobiva se dobar uvid u promjene stanja broja stanovnika i broja stambenih jedinica (tablica 2.). Prema podacima DZS-a slijedi da smo na svakom popisu stanovništva imali sve manje stanovnika: 4 437 460 (2001. god.); 4 290 612 (2011. god.); 3 888 529 (2021. god.).

Za analizu kvalitete stanovanja prema kriteriju stambene površine, u popisu stanovništva iz 2001. godine u kojem je bilo popisano 1 455 116 kućanstava, odnosno prosječno 3,0 ukućana po stanu, dobiva se prosječna veličina stambene jedinice od 72,7 m², odnosno površina od 23,8 m² po ukućaninu. Ako se ista analiza provede za 2021. godinu, uz broj popisanih kućanstava od 1 438 423, dolazi se do prosječnog broja ukućana od 2,7 (EU prosjek je 2,3). S tim podacima dobiva se prosječna veličina stambene jedinice od 91,4 m², odnosno 33,8 m² po ukućaninu. Tako dobiveni prosječni podaci daju grubu sliku stanja. Bolji uvid dobiva se iz statistike po gradovima, iako je i za tako dobivene podatke potrebno dodatno tumačenje zbog lokalnih specifičnosti, kao npr. velikog udjela obiteljskih kuća.

PODACI	2001.	2011.	RAZLIKA 1	2021.	RAZLIKA 2
br. stamb. jedinica	1.877.126	2.246.910	369.784	2.391.944	145.034
m ²	133.306.758	168.651.000	35.344.242	197.336.086	28.685.086
nastanjeni stanovi	1.421.623	1.496.558	74.935	1.433.445	63.113
m ²	105.816.000	121.125.000	15.309.000	131.416.893	10.291.893

Tablica 2. Stambene jedinice i pripadne površine kroz godine

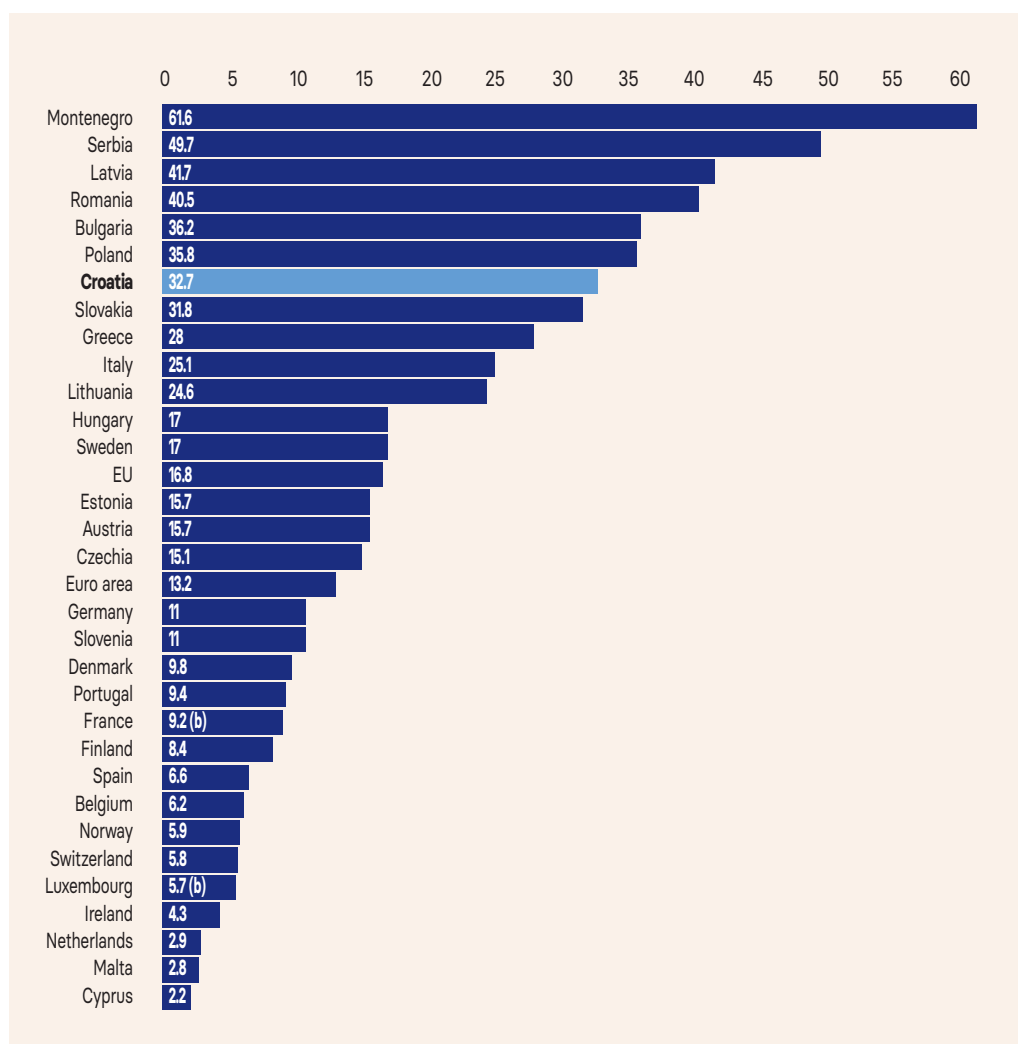
¹⁴ Podaci APN-a

¹⁵ Podaci APN-a

¹⁶ Podaci MPGI-a

Prema podacima Eurostata¹⁷ za 2022. godinu, Republika Hrvatska se stopom prenapučenosti kućanstva od 32,7 % (31,3 % u 2023.) nalazi u skupini država s velikim postotkom prenapučenosti u stanovanju (slika 4.), a prosječna dob s kojom mladi napuštaju domove roditelja je 33,4 godine (31,8 u 2023.) te predstavlja najdulje zadržavanje u roditeljskom domu među članicama EU-a¹⁸.

Ukupan nedostatak stambenih jedinica u ovom trenutku su za RH objavili prema odvojenim analizama MMF (232 750)¹⁹ i PwC (286 005)²⁰. **Rezultati dubinske analize koju je za potrebe izrade stambene politike izradio EIZ pokazuju da je u RH u 2021. godini nedostajalo 236 731 stambenih jedinica kako bi se pokrila potražnja.**



Slika 4. Stope prenapučenosti kućanstava u EU (izvor: Eurostat)

¹⁷ Eurostat (2022), Overcrowding rate by age, sex and poverty status – total population,

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_lvho05a/default/table?lang=en

¹⁸ Eurostat (2022), Estimated average age of young people leaving the parental household,

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/yth_demo_030/default/table

¹⁹ MMF (2024), Republic of Croatia – Selected Issues

²⁰ PWC (2024), Croatia State Housing Strategy and an Investment Plan - Presentation

Sljedeći bitan pokazatelj je starost zgrada. Uz starost zgrada veže se: mehanička otpornost i stabilnost (potresna otpornost), energetska učinkovitost i protupožarnost. U tablici 3., prema podacima DZS-a, vidljivo je kako imamo 58 967 nastanjenih stanova u zgradama starijim od 100 godina. Prvi suvremeni propisi o građenju u seizmičkim područjima u primjeni su od 1965. godine, a 446 307 stanova je izgrađeno do 1970. godine što znači da se većina svih tih stanova nalazi u zgradama koje imaju malu potresnu otpornost i za njih je potrebno izvesti ojačanje konstrukcije. Nadalje, suvremeni propisi o energetske učinkovitosti zgrada u primjeni su od 2006. godine što nam govori da tek iza te godine imamo energetski učinkovitu gradnju i za većinu od 1 299 669 stanova je potrebna energetska obnova. Obnova zgrada po navedenim trima elementima: potresna otpornost, energetska učinkovitost i protupožarnost, predviđena je *Dugoročnom strategijom obnove nacionalnog fonda zgrada do 2050.* (NN 140/20) koju je Vlada Republike Hrvatske donijela 2020. godine te tada napravljene financijske projekcije potreba za realizaciju strategije iznose preko 30 mlrd. eura. Energetska obnova zgrada se kontinuirano provodi uz pomoć značajnih bespovratnih sredstava iz EU-a, dok je potresna otpornost zgrada postala aktualna tek nakon razornih potresa 2020. godine s epicentrima u Zagrebu i Petrinji kad je znatno oštećen velik broj zgrada. Zbog potresa velik broj oštećenih stambenih jedinica je iseljen i čeka obnovu, posebno u kulturno-povijesnoj cjelini Grada Zagreba i Petrinje.

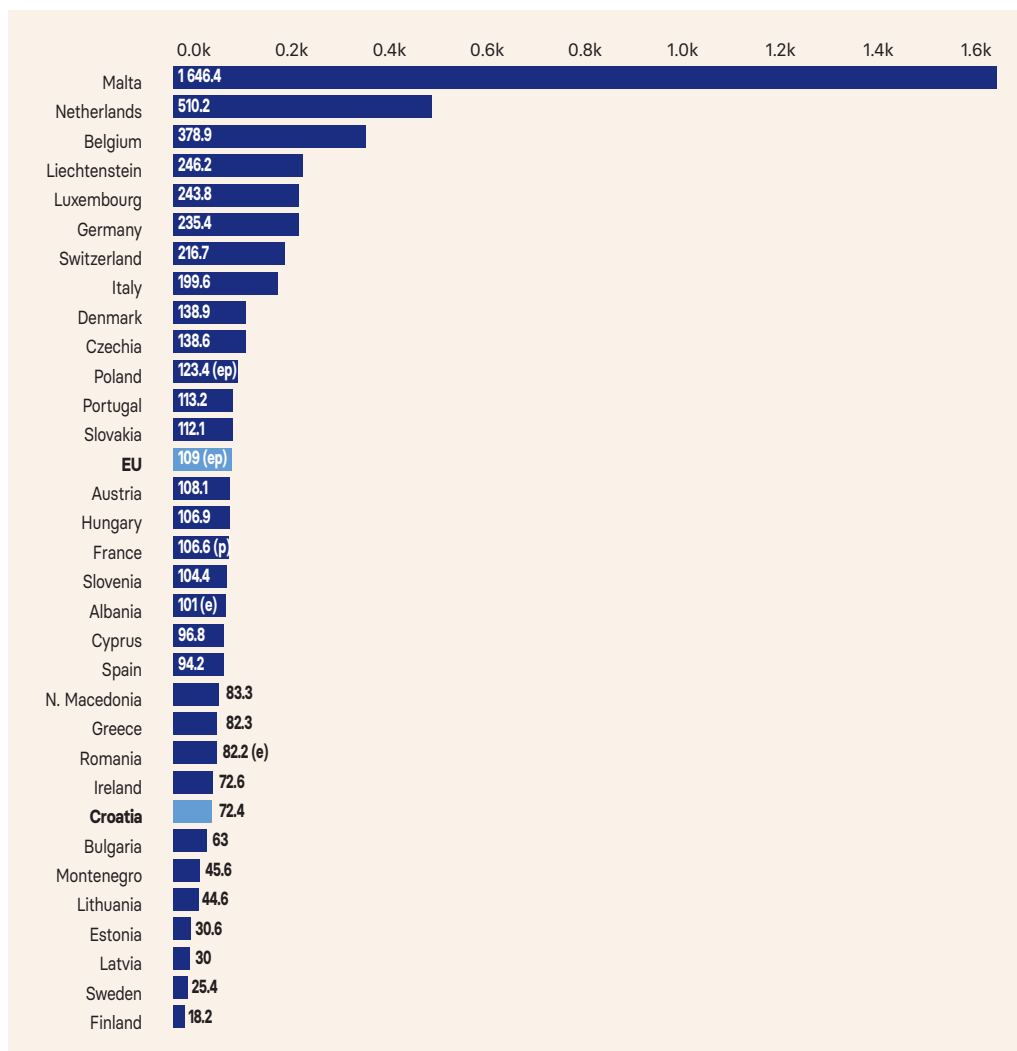
prije 1919.	1919. – 1945.	1946. – 1970.	1971. – 1990.	1991. – 2010.	2011. – 2021	nepoznato
58.967	61.718	325.622	512.758	340.604	103.374	30.402

Tablica 3. Broj nastanjenih stanova po godinama

Uzmu li se u obzir statistički pokazatelji da se godišnje u Hrvatskoj sagradi tek 1 do 2 % novih zgrada, uočavaju se velike mogućnosti u domeni postojeće stambene izgradnje. U tom kontekstu bitno je razmotriti količine i raspoređenost neizgrađenog građevinskog zemljišta kao preduvjeta nove stambene gradnje. Prema podacima Eurostata za 2021. godinu, Hrvatska se sa 72,4 osobe/km² nalazi u skupini država slabije gustoće naseljenosti (prosjeak EU 109)²¹ (slika 5.).

S jedne strane, niska gustoća naseljenosti govori o većoj kvaliteti stanovanja dok, s druge strane, takav podatak utječe na smanjenu priuštivost stanovanja.

²¹ Eurostat (2022), Population density by NUTS 3 region, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/demo_r_d3dens/default/table



Slika 5. Gustoća naseljenosti u EU (Izvor: Eurostat)

U svrhu optimizacije upravljanja i ubrzanja aktivacije neiskorištenih nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske, tijela državne uprave koja upravljaju državnim nekretninama (sada MPGI) kontinuirano provode prijenos upravljanja državnom imovinom prema županijama, gradovima sjedištima županija, velikim gradovima i javnim ustanovama za upravljanje nacionalnim parkovima i parkovima prirode kojima se, u odnosu na pojedine vrste nekretnina, povjeravaju poslovi upravljanja nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske.

Pregled prenesenih državnih nekretnina u razdoblju od 2016. do 2024. godine:

1. Darovanja i prijenos prava vlasništva u svrhu stambenog zbrinjavanja i demografske obnove:

- Od studenoga 2016. do kolovoza 2024. sklopljena su 22 ugovora u svrhu stambenog zbrinjavanja, od čega 20 ugovora o darovanju i 2 ugovora o prijenosu prava vlasništva, ukupne procijenjene vrijednosti 37 107 165,51 EUR te ukupne površine 1 298 392,47 m².

Darovano je 20 zemljišta ukupne površine 1 297 045,20 m² procijenjene vrijednosti 35 355 768,60 EUR, jedna zgrada površine 748 m² procijenjene vrijednosti 1 331 873,38 EUR te 12 stanova ukupne površine 599,27 m² procijenjene vrijednosti 419 523,53 EUR.

2. Darovanja i prijenos prava vlasništva u svrhu izgradnje učeničkih, studentskih i domova za starije:

- Od studenoga 2016. do kolovoza 2024. sklopljeno je 11 ugovora u svrhu izgradnje učeničkih, studentskih i domova za starije, od čega 8 ugovora o darovanju i 3 ugovora o prijenosu prava vlasništva ukupne procijenjene vrijednosti 14 196 042,34 EUR te ukupne površine 99 544 m².
- Darovano je 9 zemljišta ukupne površine 95 946 m² procijenjene vrijednosti 12 941 811,80 EUR te su darovane i dvije zgrade sa zemljištem ukupne površine 3 598 m² i procijenjene vrijednosti 1 254 230,54 EUR.

3. Dodjele na uporabu bez naknade u svrhu stambenog zbrinjavanja:

- Od studenoga 2016. do kolovoza 2024. sklopljeno je 15 ugovora kojima su na uporabu dodijeljena 53 stana ukupne površine 2 776,49 m², dvije zgrade sa zemljištem ukupne površine 3 836 m² te jedno zemljište površine 12 352 m².

4. Dodjele na uporabu bez naknade u svrhu provođenja procesa deinstitutionalizacije te programa organiziranog stanovanja ranjivih skupina s ciljem uključivanja u život zajednice:

Od studenoga 2016. do kolovoza 2024. sklopljeno je 10 ugovora kojima je na uporabu dodijeljeno 8 stanova ukupne površine 497,62 m², jedna zgrada s dvorištem površine 491 m², jedan poslovni prostor površine 102 m² te dva zemljišta ukupne površine 14 503 m².

2. SREDNJOROČNA VIZIJA RAZVOJA

Nacionalnom razvojnom strategijom Republike Hrvatske do 2030. godine **u središte se postavlja čovjek** i teži se zajedničkom djelovanju svih dionika društva kako bi se ostvarila vizija Hrvatske u 2030. godini kao **konkurentne, inovativne i sigurne zemlje prepoznatljivog identiteta i kulture, zemlje očuvanih resursa, kvalitetnih životnih uvjeta i jednakih prilika za sve.**

Upravo brigu za čovjeka i njegove temeljne potrebe kao što je stanovanje, potrebno je sustavno rješavati na strateškoj razini. Nakon višegodišnjeg odsustva strateškog promišljanja o stanovanju trenutačno stanje otežane priuštivosti stanovanja doprinosi društvenim poremećajima po pitanjima demografije, iseljavanja, radne mobilnosti, obrazovanja i općenitog zadovoljstva građana. Kako bi se promijenilo stanje i povećala priuštivost stanovanja, potrebno je primijeniti set mjera u različitim područjima koje bi sinergijski djelovale na povećanu ponudu stambenih jedinica i s tim prema načelima tržišnog mehanizma utjecale na smanjenje cijena.

Područje stanovanja, kao ključni društveni izazov, prepoznato je i u *Programu Vlade Republike Hrvatske 2024. – 2028.* kroz poglavlje „Pravedna Hrvatska“. Programom Vlade je određeno da će se u mandatu 16. Vlade provesti mjere za poticanje povoljnog stanovanja, posebno za mlade i obitelji, kako bi se unaprijedio životni standard.

Nacionalni plan kao srednjoročni akt strateškog planiranja u potpunosti odgovara dinamici promjena brojnih elemenata koji utječu na stanovanje. Volatilitnost tržišta stambenih nekretnina stresno djeluje na građane ako im nisu dostupni stabilni programi priuštivog stanovanja. Također, klimatske promjene i energetske izazovi te izrazita heterogenost Republike Hrvatske zahtijevaju koordinirani razvitak više modela priuštivog stanovanja koji bi omogućili da ono bude i održivo.

U skladu s navedenim, vizija *Nacionalnog plana stambene politike Republike Hrvatske do 2030.* glasi:

**Hrvatska je zemlja u kojoj je dostupno
priuštivo i održivo stanovanje za sve građane.**

Postavljena vizija će se ostvariti kroz posebne ciljeve i mjere provedbe *Stambene politike* kako je prikazano u nastavku.

3. ANALIZA RAZVOJNIH POTREBA U SEKTORU STANOVANJA

3.1. Analiza ponude i potražnje stambenih jedinica s projekcijama do 2030. godine

Cilj analiza je izračunati tekući stambeni saldo u jedinicama lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj i procijeniti njegovo kretanje u razdoblju od 2021. do 2030. godine. Pod jedinicom lokalne samouprave se u kontekstu tražene analize podrazumijevaju gradovi i općine u Republici Hrvatskoj. Podaci o stambenom saldu su neophodni za definiranje ciljeva, mjera i instrumenata stambene politike u Republici Hrvatskoj kako bi Republika Hrvatska mogla ostvariti strateške razvojne ciljeve definirane NRS 2030 i drugim relevantnim sektorskim strategijama.

Stambeni saldo se definira kao razlika između ponude nastanjivih stambenih jedinica i potražnje za stambenim jedinicama u jedinicama lokalne samouprave.

Ponuda nastanjivih stambenih jedinica se definira kao broj ukupno raspoloživih stambenih jedinica (stanova i obiteljskih kuća) podobnih za stanovanje u jedinicama lokalne samouprave. Potražnja za stambenim jedinicama se definira kao ukupan broj stambenih jedinica koji je potreban kako bi se zadovoljile potrebe za stanovanjem u jedinicama lokalne samouprave. Da bi se tekući stambeni saldo mogao izračunati, odnosno da bi se moglo procijeniti kretanje stambenog salda u jedinicama lokalne samouprave do 2030. godine, korištenjem statističkih metoda rade se zasebni modeli za ponudu stambenih jedinica i za potražnju za stambenim jedinicama te na temelju procjene navedenih modela izrađuju projekcije kretanja ponude nastanjivih stambenih jedinica, potražnje za stambenim jedinicama i stambenog salda u jedinicama lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2021. do 2030. godine, uzimajući u obzir prostorna ograničenja.

U okviru analize se na temelju dobivenih izračuna i projekcija te drugih relevantnih obilježja lokalnih jedinica provedbom odgovarajućih statističkih metoda klasificira jedinice lokalne samouprave u veće skupine koje dijele ista ili dovoljno slična obilježja relevantna za učinkovito planiranje stambenih politika. Također, dana je i prostorna komponenta analize s preporukama za sustav koordiniranih prostornih politika.

3.1.1. Rezultati provedenih analiza ponude i potražnje stambenih jedinica²²

Republika Hrvatska se u posljednja dva desetljeća suočava s nepovoljnim trendovima vezanima za stanovanje koji su popraćeni i nepovoljnim demografskim trendovima. Broj stanovnika se od 2001. godine, kada je u zemlji živjelo 4 437 460 ljudi, u dvama desetljećima smanjio za 565 627 (12,8 %). Samo u razdoblju od 2011. do 2021. godine broj stanovnika se smanjio za 413 679 stanovnika (-9,7 %) uslijed snažnog trenda iseljavanja u razvijenije zemlje Europske unije. Projekcije broja stanovnika do 2030. sugeriraju da će u Hrvatskoj do kraja ovog desetljeća živjeti 3 706 978 stanovnika što predstavlja daljnji pad od 4 % u odnosu na 2021. godinu (ako se ne poduzmu prikladne mjere).

Istodobno s padom broja stanovnika, u Hrvatskoj se smanjivao i broj kućanstava koji u kontekstu stambene politike predstavlja temeljnu odrednicu potražnje za stanovima jer svako kućanstvo za obitavanje treba barem jednu stambenu jedinicu. To smanjenje nije bilo toliko izraženo jer je dinamika broja kućanstava dominantno pod utjecajem starenja dobne strukture stanovništva koje usporava pad broja kućanstava, usprkos intenzivnijem padu broja stanovnika. U 2001. godini u Hrvatskoj je živjelo 1 477 377 kućanstava da bi se njihov broj dva desetljeća kasnije smanjio na 1 435 440 što predstavlja pad od 2,9 %. U 2011. godini broj kućanstava povećao se u odnosu na 2001. godinu uslijed starenja stanovništva i nešto usporenijeg pada ukupnog broja stanovništva te je iznosio 1 519 038 da bi se zatim u 2021. godini smanjio za 5,5 %. Projekcije broja kućanstava do 2030. godine sugeriraju da će se broj kućanstava blago povećati za 0,5 % pa će u zemlji u toj godini obitavati ukupno 1 442 354 kućanstava.

Ovaj blagi projicirani rast broja kućanstava je u najvećoj mjeri posljedica negativnih demografskih promjena i povećanja udjela stanovništva starijih dobni skupina koje živi u samačkim kućanstvima. **Projekcije broja kućanstava isto tako sugeriraju da će promjena broja kućanstava po županijama i lokalnim jedinicama biti izrazito neujednačena.** Konkretnije, Grad Zagreb, Zagrebačka županija, Istarska, Zadarska, Splitsko-dalmatinska i Dubrovačko-neretvanska županija će bilježiti značajan rast broja kućanstava, koji se kreće od 1,8 % u Dubrovačko-neretvanskoj županiji do čak 8,7 % u Zagrebačkoj županiji. Sve ostale županije će prema projekcijama do 2030. godine ostvariti pad broja kućanstava, pri čemu će najveću stopu pada ostvariti Vukovarsko-srijemska i Sisačko-moslavačka županija (-10,1 %) (slika 6.).

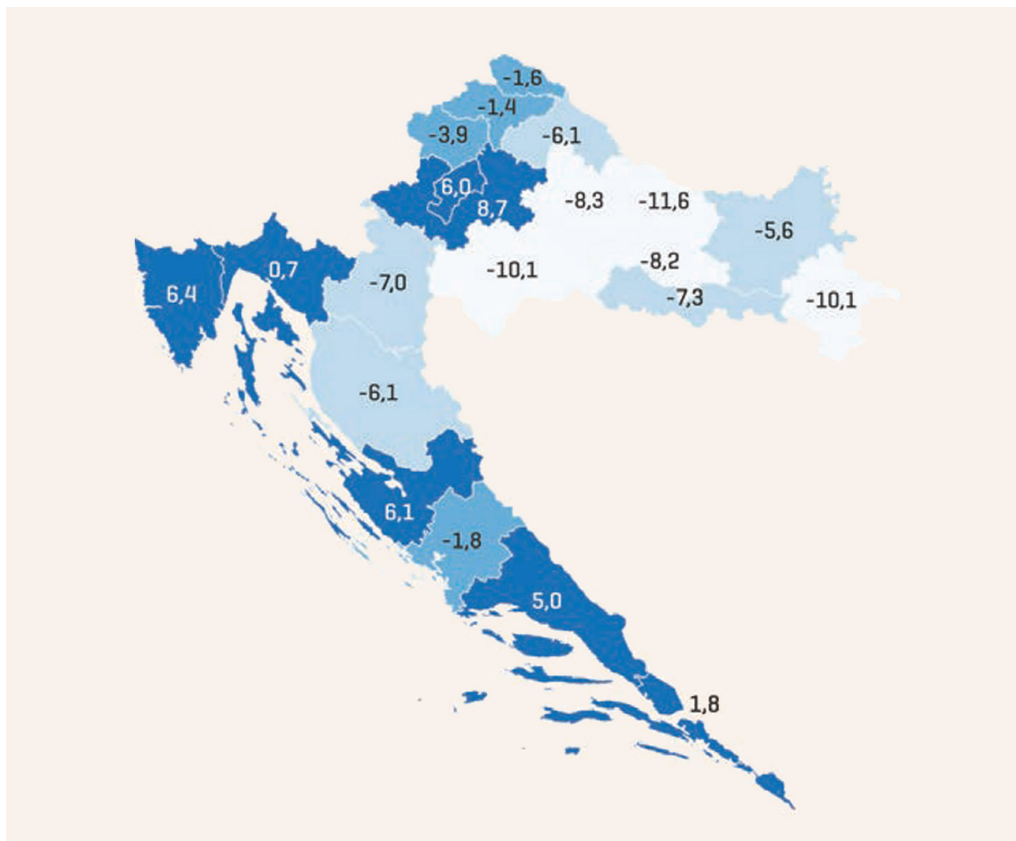
²² Poglavlje 3.1.1. Nacionalnog plana stambene politike Republike Hrvatske do 2030. godine je izrađeno na osnovi rezultata studije „Modeliranje i projiciranje ponude i potražnje za stambenim jedinicama u jedinicama lokalne samouprave Republike Hrvatske“ koju je u 2024. godini izradio Ekonomski institut, Zagreb

S obzirom na to da je broj kućanstava temeljna odrednica potražnje za stambenim jedinicama, može se zaključiti da će potražnja za stambenim jedinicama koje služe u svrhu stanovanja do kraja desetljeća jačati u Gradu Zagrebu, Zagrebačkoj županiji te u značajnom dijelu priobalnih županija što znači da će u tim regijama jačati i pritisak na povećanje cijena stanovanja što može uzrokovati daljnje smanjenje priuštivosti stanovanja. Dakako, i unutar samih županija postoje varijacije, odnosno gradovi i općine u kojima će potražnja za stambenim jedinicama koje služe u svrhu stanovanja do kraja desetljeća jačati, ali i gradovi i općine u kojima će se ta potražnja smanjivati. U lokalnim jedinicama u ostatku zemlje potražnja za stambenim jedinicama koje služe za stanovanje će uglavnom slabjeti uslijed nepovoljnije demografske situacije.

Ova analiza, međutim, ignorira činjenicu da jedan dio stanovnika koji formiraju kućanstva živi u neadekvatnim stambenim uvjetima. Naime, iako 90,5% naših građana načelno živi u vlastitim stambenim nekretninama²³, što bi sugeriralo da velika većina građana ima riješeno stambeno pitanje, stopa prenapučenosti stambenih jedinica u Hrvatskoj iznosi²⁴ 34,4 % i jedna je od najvećih u Europskoj uniji. To znači da svaka treća hrvatska obitelj živi u neadekvatnim stambenim uvjetima (ne zbog vlastitog izbora, već iz nužde), bilo da je riječ o premalim stambenim jedinicama ili da je riječ o životu u višegeneracijskim kućanstvima. Međutim, zbog činjenice da se priuštivost stanova/apartmana na nacionalnoj razini smanjuje od 2020. godine, dok se u Gradu Zagrebu i priobalnim županijama smanjuje kontinuirano od 2012. te da će se prema projekcijama do 2030. smanjiti za daljnjih 8,8 % na nacionalnoj razini, jedan dio stanovništva ne može ni kupiti niti unajmiti stambenu jedinicu pa njihova potražnja za stambenim jedinicama ostaje neiskazana (neostvarena) i ne može se izravno mjeriti kroz dostupne statističke podatke. Taj neiskazani dio potražnje zove se **stambeni jaz**.

²³ <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/housing/index.html?lang=en>

²⁴ Podaci MPGI-ja



Slika 6. Stopa promjene broja kućanstava (u %) u 2030. u odnosu na 2022. (Izvor: EIZ)

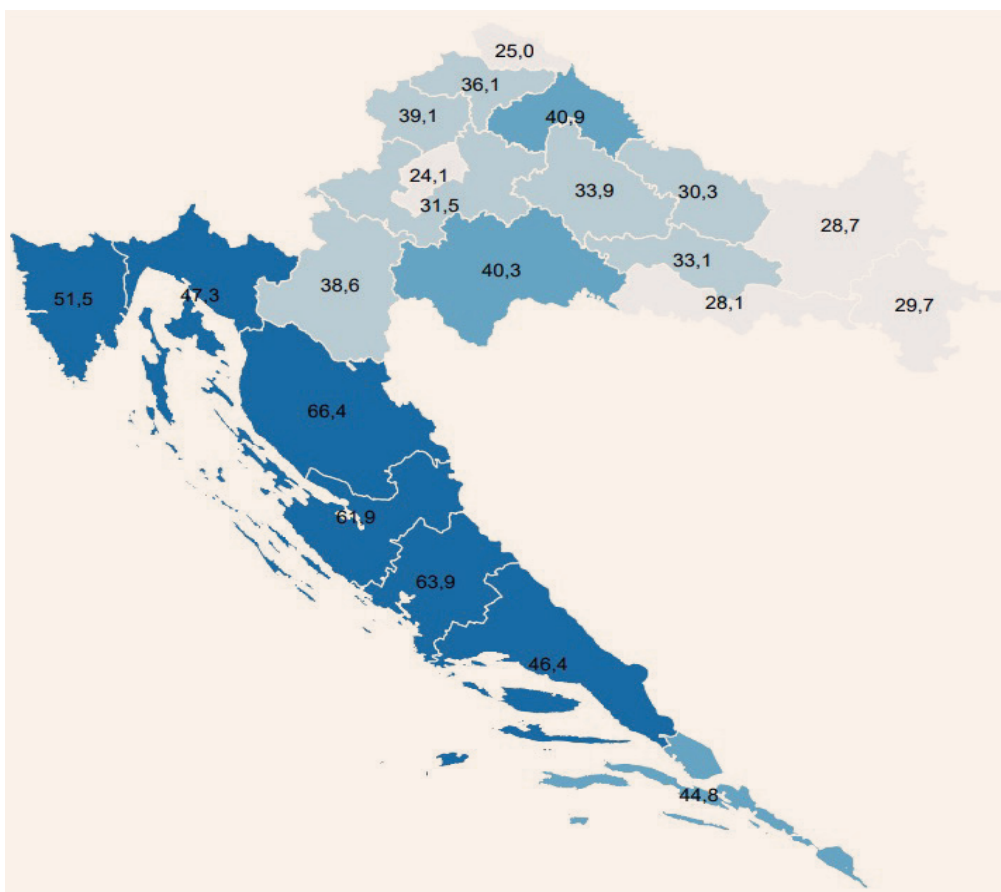
Stambeni jaz u Republici Hrvatskoj u 2021. godini je iznosio 236 731 stambenu jedinicu. Drugim riječima, u zemlji postoji nešto manje od 237 tisuća kućanstava koja imaju neiskazanu potrebu za stambenim prostorom koja u trenutku provedbe Popisa stanovništva nije bila zadovoljena. Broj stambenih jedinica iskazan kroz stambeni jaz istovremeno predstavlja 9,9 % ukupnog stambenog fonda u zemlji koji je potrebno ponuditi ili kroz mjere socijalne i priuštive stambene politike ili koji je potrebno učiniti dostupnim za stambene potrebe, odnosno prenamijeniti ga iz sadašnje nestambene uporabe. U 2030. godini, ako se ne poduzmu nikakve mjere javnih politika koje bi rezultirale priuštivijim stanovanjem i zatvaranjem jaza, stambeni jaz bi trebao iznositi i dalje jako visokih 230 984 stambenih jedinica. U odnosu na 2021. godinu stambeni jaz bi se trebao smanjiti za 2,4 %, ponajviše zbog projiciranog brzog smanjenja broja kućanstava u lokalnim jedinicama koje bilježe ubrzanu depopulaciju. To ujedno znači da će u 2030. godini postojati neiskazana potražnja za nešto manje od 231 tisućom stambenih jedinica koje se koriste za stanovanje, na koju treba dodati još i iskazanu potražnju od 6 914 stambenih jedinica koja je izravni rezultat projiciranog broja povećanja kućanstava na nacionalnoj razini do 2030. godine.

Iznos stambenog jaza, baš kao i projicirani broj kućanstava, iskazuje značajnu regionalnu varijaciju. Najveći stambeni jaz ostvaruje Splitsko-dalmatinska županija (30 915 stambenih jedinica), zatim Grad Zagreb (30 033 jedinice), Zagrebačka županija (28 199 jedinica), Varaždinska županija (16 087 jedinica) i Krapinsko-zagorska županija (13 015 jedinica). U Prilogu 1. nalazi se tablica gradova s iskazanim stambenim jazom koji prelazi 1 000 stambenih jedinica za 2012. i 2030. godinu. Ako se stambeni jaz mjeri relativnom mjerom koja u obzir uzima ukupnu raspoloživost stambenih jedinica, proizlazi da je udio stambenog jaza u ukupnom broju stambenih jedinica najizraženiji u sjevernim županijama kao što su Međimurska, Krapinsko-zagorska, Varaždinska i Zagrebačka županija gdje se taj udio kreće između 19,5 i 24,8 %. Udio stambenog jaza u ukupnom broju stambenih jedinica u pravilu je veći u kontinentalnim u odnosu na priobalne županije jer je u priobalnim županijama ukupna ponuda (raspoloživost) stambenog fonda po stanovniku veća zbog značajno većeg broja stambenih jedinica koje se koriste u turističke i poslovne svrhe. U priobalnim županijama najveći udio stambenog jaza u ukupnom broju stambenih jedinica bilježe Dubrovačko-neretvanska (12,0 %) i Splitsko-dalmatinska županija (10,9 %).

Bez obzira na regionalnu varijabilnost ukupnog iznosa stambenog jaza i njegovog udjela u ukupnom broju stambenih jedinica, gotovo sve jedinice lokalne samouprave bilježe stambeni jaz, odnosno neiskazanu potražnju za stambenim jedinicama koje služe u svrhu stanovanja. Iznimke od tog pravila jesu svega 41 manja lokalna jedinica u kojima se bilježe ili intenzivna turistička aktivnost ili izrazito negativni demografski trendovi ili oboje. To znači da politike koje za cilj imaju povećanje priuštivosti stanovanja moraju biti nacionalne, ali istodobno moraju uvažavati i regionalne i lokalne specifičnosti vezane za stanovanje te ponudu i potražnju za stambenim jedinicama. **Regionalno uravnoteženi ekonomski razvoj, drugim riječima, podrazumijeva adresiranje nepriuštivog stanovanja i u visokorazvijenim urbanim središtima i u priobalnim lokalnim jedinicama, ali i u slabije naseljenim ruralnim lokalnim jedinicama koje se nalaze u kontinentalnom dijelu zemlje i koje bilježe izrazito negativne demografske trendove.**

Rast cijena stambenih jedinica, smanjenje njihove priuštivosti i veliki stambeni jaz su prvenstveno posljedica načina korištenja postojećih stambenih jedinica. Naime, podaci iz prethodnih triju Popisa stanovništva i projekcije do 2030. godine sugeriraju da se u Hrvatskoj kontinuirano povećava broj i udio stambenih jedinica koje ne služe za stambene svrhe što znači i da se kontinuirano smanjuje i broj i udio stambenih jedinica koje služe za stambene svrhe. U 2001. godini broj stambenih jedinica koje se ne koriste u stambene svrhe je bio 454 962, a njihov udio u ukupnom stambenom fondu je iznosio 24,2 %. U 2011. godini se njihov broj povećao na gotovo 739 831 da bi u 2021. godini, prema podacima iz posljednjeg dostupnog popisa, iznosio čak 958 499 jedinica. To nam govori da se 40,1 % ukupnog stambenog fonda ne koristi za stanovanje. Prema projekcijama, ako se ne poduzmu

mjere kojima će se demotivirati prenamjena stambenih jedinica u nestambene svrhe, broj stambenih jedinica koje se ne koriste za stanovanje u 2030. godini povećat će se na 1,05 milijuna stambenih jedinica i na njega će se odnositi čak 42 % ukupnog stambenog fonda. Regionalna varijacija udjela broja stambenih jedinica koje se ne koriste za stanovanje u ukupnom broju stambenih jedinica je velika. Udio je očekivano veći u priobalnim županijama, a manji u kontinentalnim županijama. Najveći udio se bilježi u Ličko-senjskoj županiji (čak 66,4 %), Šibensko-kninskoj županiji (63,9 %), Zadarskoj županiji (61,9 %), Istarskoj županiji (51,5 %) te Primorsko-goranskoj županiji (47,3 %) (slika 7.).



Slika 7. Udio stambenih jedinica koje ne služe za stanovanje po županijama u 2021. (u %) (izvor: EIZ)

Stambene jedinice koje ne služe za trajno nastanjivanje se prema klasifikaciji Državnog zavoda za statistiku koriste u turističke svrhe (odnosno za odmor), za obavljanje poslovne djelatnosti, za obavljanje poljoprivrednih radova ili se uopće ne koriste (odnosno prazne su). Prema podacima iz Popisa stanovništva, broj stambenih jedinica koje se koriste za odmor u Hrvatskoj se od 2001. do 2021. godine povećao sa 182 513 jedinica na 231 488 jedinica te se na te jedinice odnosilo 9,7 % ukupnog stambenog fonda. Projekcije za 2030. godinu predviđaju daljnji rast broja stambenih jedinica koje se koriste za odmor (odnosno za turističke svrhe) pa bi se njihov broj povećao na gotovo 262 tisuće, a udio u ukupnom stambenom fondu na 10,5 %. Valja napomenuti da Državni zavod za statistiku u stambene jedinice za odmor ubraja samo one jedinice u kojima se turistički smještaj ne naplaćuje, odnosno one koje služe za povremeni odmor vlasnicima stambenih jedinica i članovima njihovih obitelji. Sasvim očekivano, po apsolutnom broju i udjelu stambenih jedinica za odmor dominiraju priobalne županije i lokalne jedinice smještene na obali i na otocima.

Prema napravljenim projekcijama **nastavit će rasti i strana potražnja za stambenim jedinicama** u Republici Hrvatskoj koja je također najvećim dijelom posljedica intenzivne turističke aktivnosti u našoj zemlji. Projekcije za 2030. godinu sugeriraju 5 129 transakcija u kojima su stjecatelji vlasništva nad stambenim nekretninama (stanovima/apartmanima i obiteljskim kućama) strani državljani što predstavlja porast od 33,9 % u odnosu na 2022. godinu kad je udio tih transakcija u ukupnom broju kupoprodajnih transakcija stambenim jedinicama iznosio 12,5 %. Iz raspoloživih podataka, nažalost, nije moguće odrediti koji je udio stambenih jedinica u zemlji koje su u vlasništvu stranih državljana, iako bi ta informacija bila itekako važna za definiranje učinkovite stambene politike u Hrvatskoj. No, uzimajući u obzir intenzivnu stranu potražnju za stambenim jedinicama u priobalnim županijama i lokalnim jedinicama, za očekivati je da taj udio u priobalnom području nije zanemariv i da bi mogao doprinosti smanjivanju priuštivosti stanovanja za lokalno stanovništvo.

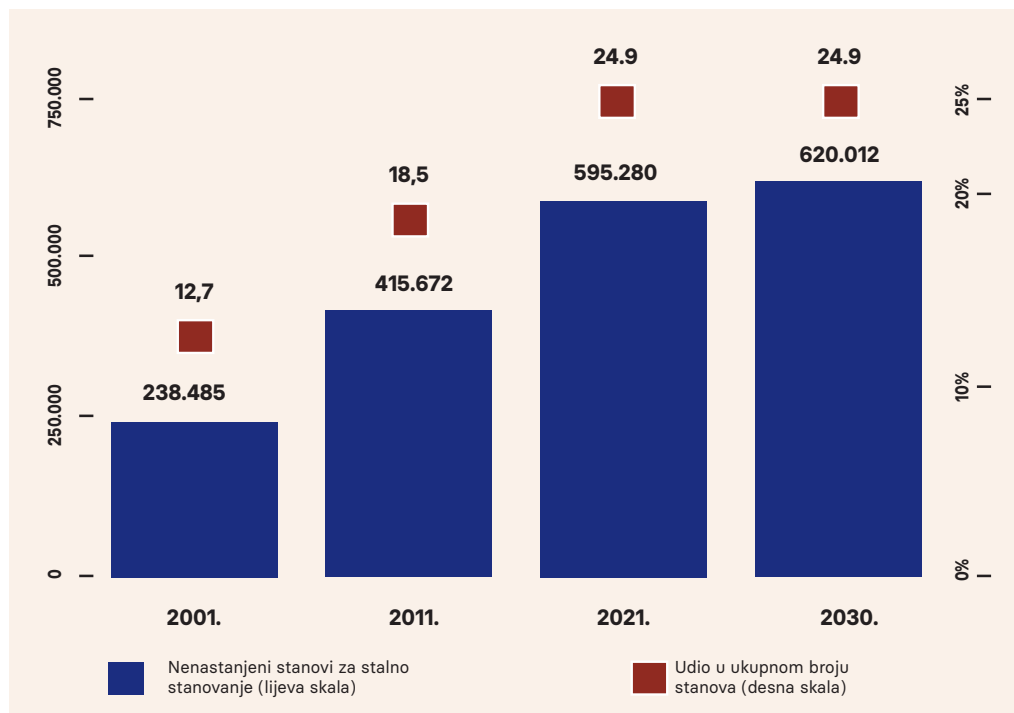
Osim broja stambenih jedinica koje služe za odmor, u porastu je i broj stambenih jedinica koje služe za obavljanje djelatnosti, odnosno koje se koriste u poslovne svrhe. Takvih stambenih jedinica je u 2001. godini bilo svega 25 546 i na njih se odnosilo svega 1,4 % stambenog fonda. Dva desetljeća kasnije broj tih jedinica se povećao na 112 530 i njihov udio u ukupnom broju stambenih jedinica je iznosio 4,7 %. Prema izrađenim projekcijama, broj stambenih jedinica u kojima se obavlja djelatnost će iznositi 142 292, a njihov udio u ukupnom broju stambenih jedinica će doseći 5,7 %. Valja napomenuti da metodologija koju Državni zavod za statistiku primjenjuje u Popisu stanovništva u stambene jedinice u kojima se obavlja djelatnost ubraja i stambene jedinice za kratkoročni turistički smještaj i liječničke ordinacije, javnobilježničke urede, kozmetičke i

frizerske salone te sve druge vidove djelatnosti koje se mogu obavljati u stambenim jedinicama. Međutim, ako ove podatke Državnog zavoda za statistiku usporedimo s podacima o broju stambenih jedinica (objekata) koje služe kao obiteljski turistički smještaj kojih je u 2021. godini bilo 101 253, za pretpostaviti je da je broj stambenih jedinica u kojima se obavlja djelatnost vjerojatno podcijenjen jer se čini malo vjerojatnim da u zemlji svega 11 277 stambenih jedinica služi za poslovne svrhe koje su nepovezane s turizmom.

U prilog toj tezi govore i podaci Porezne uprave i podaci iz posljednjeg Popisa stanovništva iz kojih je broj ugovora o dugoročnom najmu stambenih jedinica koji su sklopili poslovni subjekti procijenjen na 41 625. Baš kao i stambene jedinice koje služe za odmor, i stambene jedinice koje služe za poslovne svrhe iskazuju apsolutni rast čime se automatski smanjuje raspoloživost stambenih jedinica namijenjenih trajnom stanovanju, povećava cijena tih jedinica i smanjuje njihova priuštivost. I, sasvim očekivano, i po apsolutnom broju i udjelu stambenih jedinica koje služe za poslovne svrhe u ukupnom broju stambenih jedinica dominiraju priobalne županije i lokalne jedinice smještene na obali i na otocima.

Treća, a ujedno i najznačajnija kategorija stambenih jedinica koje ne služe za stanovanje su nenastanjene stambene jedinice, odnosno stambene jedinice koje su prazne. Broj ovih jedinica je u prethodnim dvama desetljećima doslovno eksplodirao. Takvih stambenih jedinica u 2001. godini je bilo 238 485 i na njih se odnosilo 12,7 % stambenog fonda. Dva desetljeća kasnije broj tih jedinica se povećao na čak 595 280 i njihov udio u ukupnom broju stambenih jedinica je iznosio 24,9 %. Prema izrađenim projekcijama, broj praznih stambenih jedinica će, ako se ne poduzmu nikakve mjere za obuzdavanje ovog trenda, iznositi 620 012 dok će njihov udio u ukupnom broju stambenih jedinica ostati isti i iznositi 24,9 % (slika 8.).

Broj praznih stambenih jedinica se može analizirati i korištenjem podataka o potrošnji električne energije u stambenim jedinicama Hrvatske elektroprivrede. Prema tim podacima, u Hrvatskoj je u 2020. godini bilo oko 565 tisuća praznih stambenih jedinica dok ih je u 2021. godini bilo 459 tisuća, pri čemu se podaci za 2020. godinu iz metodoloških razloga smatraju pouzdanijima. I procjena broja praznih stanova korištenjem podataka Hrvatske elektroprivrede i procjena Državnog zavoda za statistiku sugerira da je ukupni broj i udio nenastanjenih stambenih jedinica u ukupnom stambenom fondu u obama slučajevima doista iznimno visok i da upravo prazne stambene jedinice daju najveći doprinos ukupnom broju i udjelu raspoloživih stambenih jedinica koje ne služe u stambene svrhe, zbog čega u konačnici čak 40,2 % stambenog fonda u zemlji ne služi za stanovanje. Varijacija udjela nenastanjenih stambenih jedinica u ukupnom broju stambenih jedinica nema tako izražene razlike između priobalnih i kontinentalnih dijelova zemlje kao što je to slučaj kod stambenih jedinica koje se koriste za poslovne i turističke svrhe.



Slika 8. Broj nenastanjenih stambenih jedinica u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 2001. do 2030. i udio tih jedinica u ukupnom broju stambenih jedinica (u %) (Izvor: EIZ)

Važno je napomenuti da je porast broja stambenih jedinica koje se ne koriste za stanovanje (odnosno potražnje za tim jedinicama), bilo da one služe za poslovne i turističke svrhe, stanovanje ili se uopće ne koriste, u razdoblju između posljednjih dvaju popisa stanovništva iznosio 218 668 jedinica. U istom razdoblju u RH je izgrađeno 100 628 stambenih jedinica. Drugim riječima, novoizgrađene stambene jedinice su zadovoljile svega 46,0 % nove potražnje za stambenim jedinicama koje se ne koriste u stambene svrhe, a koja se realizirala u tom istom razdoblju. Zbog ovakve strukture potražnje za stambenim jedinicama, nije za očekivati da će povećanje ponude novoizgrađenih stambenih jedinica smanjiti pritisak na povećanje cijena nekretnina i povećati raspoloživost stambenih jedinica koje se koriste za stanovanje. Do kraja desetljeća, ako je suditi prema izrađenim projekcijama, građevinarska industrija će izgraditi 121 005 novih stambenih jedinica. Na ovaj način će se uspjeti zadovoljiti isključivo potražnja za stambenim jedinicama koje se ne koriste u svrhu stanovanja (za koju će trebati osigurati 90 085 stambenih jedinica, bilo iz postojećeg stambenog fonda ili iz novoizgrađenog stambenog fonda) i to ponajviše zato što će potražnja za tim stambenim jedinicama usporiti, a aktivnost građevinskog sektora rasti. U ovom projekcijskom scenariju za potrebe stanovanja će preostati svega 31 000 od 121 005 novoizgrađenih stambenih jedinica.

Prema ranije navedenom, do kraja desetljeća stambeni jaz će iznositi nešto manje od 231 tisuću stambenih jedinica kojem još treba nadodati i iskazanu potražnju za 6 914 stambenih jedinica koja je izravni rezultat projiciranog povećanja broja kućanstava na nacionalnoj razini.

To znači da se ne može očekivati da se ravnoteža na stambenom tržištu koja bi rezultirala povećanjem priuštivosti stambenih nekretnina i smanjenjem stambenog jaza može ostvariti povećanjem izgradnje novih stambenih jedinica ako prostorne pretpostavke za tu izgradnju postoje. Ključ ovog uravnoteženja je poticanje korištenja što većeg broja stambenih jedinica u stambene svrhe, odnosno demotiviranje držanja stambenih jedinica praznima te demotiviranje korištenja stambenih jedinica u poslovne i turističke svrhe.

Naime, ako se samo usporedi broj trenutno praznih stanova, koji je po podacima Državnog zavoda za statistiku u 2021. godini iznosio 595 tisuća jedinica, s visinom stambenog jaza koji je u toj istoj godini iznosio nešto manje od 237 tisuća jedinica, jasno je da Republika Hrvatska nema problem nedostatne ponude stambenih jedinica, nego ima problem sa strukturom potražnje i načinom korištenja stambenih jedinica. **I upravo je taj snažni rast potražnje za stambenim jedinicama koje se ne koriste za stanovanje glavni uzrok rasta cijena nekretnina i smanjenja njihove priuštivosti.**

3.1.2. Grupiranje jedinica lokalne samouprave prema karakteristikama njihovih stambenih potreba²⁵

Prema provedenim dubinskim analizama može se jasno zaključiti da, iako je Republika Hrvatska površinom i brojem stanovnika malena zemlja, njezine jedinice lokalne samouprave odlikuje značajan stupanj varijacije kad su u pitanju karakteristike potražnje i ponude stambenih jedinica, priuštivost stambenih jedinica te intenzitet neostvarenih stambenih potreba kućanstva (odnosno stambeni jaz). **Kako bismo mogli identificirati skupine lokalnih jedinica koje dijele sličnosti u naravi svojih stambenih potreba, u ovom se poglavlju opisuju rezultati statističke klaster analize pokazatelja kao sinteza provedenih analiza.** Na taj način su se jedinice lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj podijelile u pet skupina koje se među sobom razlikuju i čije razlike bi trebalo uzeti u obzir pri formuliranju mjera javnih politika usmjerenih na povećanje priuštivosti stanovanja.

Kako bi se provelo grupiranje, provedena je K-means klaster analiza. K-means klaster analiza je statistička metoda koja se koristi za grupiranje skupa podataka u K broj homogenih skupina ili klastera gdje je K unaprijed određen broj. Ova analiza temelji se na algoritmu koji nastoji minimizirati unutarklastersku varijabilnost (unutarklasterski zbroj kvadrata) i maksimizirati međuklastersku varijabilnost.

²⁵ Poglavlje 3.1.2. Nacionalnog plana stambene politike Republike Hrvatske do 2030. godine je izrađeno na osnovi rezultata studije „Modeliranje i projiciranje ponude i potražnje za stambenim jedinicama u jedinicama lokalne samouprave Republike Hrvatske“ koju je u 2024. godini izradio Ekonomski institut, Zagreb

Proces počinje nasumičnim odabirom K centara klastera (centroida), nakon čega se svaka jedinica u skupu podataka dodjeljuje najbližem centru na temelju minimalne euklidske udaljenosti. Nakon inicijalne dodjele, centri se ažuriraju kao srednja vrijednost svih točaka unutar svakog klastera, a postupak se iterativno ponavlja sve dok se centri ne stabiliziraju, odnosno dok se ne postigne konvergencija. K-means klaster analiza je široko primjenjiva u raznim područjima, uključujući ekonomiju gdje se koristi za segmentaciju podataka, prepoznavanje obrazaca i istraživanje strukture podataka. Ova metoda je posebno korisna kad je cilj podijeliti velik broj promatranja u grupe sličnih karakteristika kako bi se olakšala daljnja analiza ili interpretacija podataka²⁶.

Klaster 1 obuhvaća jedinice lokalne samouprave koje se dominantno nalaze na obali i karakterizira ih visok prosječan udio stambenih jedinica koje se koriste za turističke svrhe u ukupnom broju stambenih jedinica (36,5 %) i visoki prosječni udio kupoprodajnih transakcija stambenih jedinica koje su ostvarili strani državljani (47,2 %). Ovi pokazatelji upućuju na izražen fokus ovih lokalnih jedinica na turističku aktivnost i značajan interes stranih investitora za kupnju stambenih jedinica. Prosječni stambeni jaz (broj kućanstava koja nemaju riješeno stambeno pitanje na adekvatan način u ukupnom broju kućanstava) u ovom klasteru iznosi 11 % što sugerira umjereni nedostatak priuštivih stambenih jedinica koji je vjerojatno posljedica i činjenice da je prosječna demografska situacija u jedinicama lokalne samouprave relativno loša (vitalni indeks iznosi svega 50,9).

Istodobno, udio praznih stanova je relativno visok (27,2 %) što može biti posljedica ili prekratkog sezonskog korištenja nekretnina ili korištenja nekretnina u investicijske svrhe. Prosječna stopa dugoročnog najma stambenih jedinica u ovom klasteru odgovara nacionalnom prosjeku (2,2 %). Prosječna neto plaća u ovom klasteru je druga najniža među pet analiziranih klastera (92,7 % nacionalnog prosjeka), a udio kućanstava u ukupnom broju kućanstava u Republici Hrvatskoj je nizak (0,09 %). To sugerira da su jedinice lokalne samouprave koje se nalaze u ovom klasteru uglavnom manje veličine, nešto lošije demografske i ekonomske situacije u odnosu na hrvatski prosjek te s naglašenom orijentacijom prema turizmu. Prosječni stambeni jaz je niži od nacionalnog prosjeka prvenstveno zbog starije dobne strukture stanovništva u ovim županijama.

Većina brojem stanovnika manjih popularnih hrvatskih turističkih odredišta poput Bola, Cresa, Jelse, Hvara, Krka, Malog Lošinja, Malinske, Medulina, Murtera, Novalje, Omiša, Opatije, Pirovca, Primoštena, Raba, Rovinja, Senja, Starigrada, Supetra, Umaga, Visa, Vodica i Vodnjana se nalazi u ovom klasteru. U ovom klasteru su ukupno 92 grada i općine.

26 Jain, A. K. (2010), *Data clustering: 50 years beyond K-means*. *Pattern Recognition Letters*, 31(8), 651-666

U Klasteru 2 također dominiraju jedinice lokalne samouprave na obali, ali s nešto različitim karakteristikama u odnosu na Klaster 1. U ovom klasteru je zabilježen relativno visok prosječni stambeni jaz (25,3 %) koji prati relativno visok prosječni vitalni indeks (98,0) što sugerira prisutnost demografski stabilnih ili rastućih područja s izraženom potražnjom za priuštivim stanovanjem. Prosječni udio stambenih jedinica koje se koriste u turističke svrhe u ukupnom broju stambenih jedinica (20,7 %) i strana potražnja za stambenim jedinicama (18,1 %) su također značajni što ukazuje na važnost turizma, ali nisu do te mjere izraženi kao u Klasteru 1.

Prazni stanovi čine 24,7 % ukupnog broja stambenih jedinica, a dugoročni najam je nešto izraženiji (3,0 %) nego u Klasteru 1. Prosječna neto plaća (99,5 %) je gotovo izjednačena s nacionalnim prosjekom što upućuje da je riječ o razvijenijim lokalnim jedinicama u odnosu na Klaster 1. Prosječan udio kućanstava u ovim jedinicama lokalne samouprave u ukupnom broju kućanstava u Republici Hrvatskoj je veći nego u Klasteru 1 i iznosi 0,16 % što upućuje na srednje velike priobalne lokalne jedinice (mjereno brojem kućanstava) s nešto uravnoteženim demografskim pokazateljima koji se očituju i u značajno većem stambenom jazu u odnosu na jedinice koje se nalaze u Klasteru 1. U ovom klasteru se nalaze priobalni gradovi i općine koje su u neposrednoj blizini većih priobalnih gradova poput Dugopolja, Klisa, Konavala, Solina, Viškova, Župe Dubrovačke te veći gradovi poput Imotskog, Makarske i Metkovića, ali i Dugog Sela koje se nalazi u kontinentalnom dijelu zemlje, ali ga s ovim klasterom povezuje činjenica da se nalazi neposredno uz veći grad (Zagreb). U ovom klasteru su ukupno 23 grada i općine.

Klaster 3 obuhvaća i kontinentalne i priobalne jedinice lokalne samouprave s natprosječno visokim neto plaćama (za 8,7 % većima od nacionalnog prosjeka) i izrazito visokim prosječnim udjelom broja kućanstava u ukupnom broju kućanstava u Republici Hrvatskoj (0,50 %) što ukazuje na ekonomski snažne i nešto veće lokalne jedinice. Prosječni stambeni jaz u ovim jedinicama iznosi 19,5 % dok je prosječni udio stambenih jedinica koje se koriste za turističke svrhe nizak (3,9 %) što sugerira da turistička aktivnost ne čini značajnu ulogu u formiranju potražnje za stanovima u ovim jedinicama lokalne samouprave.

Prazni stanovi u prosjeku čine 25,3 % svih stambenih jedinica dok je prosječna strana potražnja za stambenim jedinicama relativno niska u odnosu na prva dva klastera koje čine uglavnom priobalne lokalne jedinice (3,0 %). Prosječna stopa dugoročnog najma je nešto veća (3,3 %) u usporedbi s drugim klasterima što je vjerojatno posljedica činjenice da ovaj klaster obuhvaća sve veće gradove u kojima su i izraženije potrebe za dugoročnim najmom stambenih jedinica.

Prosječni vitalni indeks iznosi 63,5 što ukazuje na to da se u ovom klasteru nalaze jedinice s relativno nepovoljnim demografskim trendovima, stoga ovaj klaster u prosjeku predstavlja nešto (brojem kućanstava mjereno) veće lokalne jedinice s relativno dobrim ekonomskim pokazateljima, ali i u prosjeku s relativno lošijom

demografskom situacijom u odnosu na drugi i peti klaster. Klaster 3 okuplja najveći broj gradova i općina, njih čak 122 koji predstavljaju najheterogeniju skupinu lokalnih jedinica kad su stambene potrebe u pitanju, stoga valja voditi računa da unutar ove skupine ipak postoje bitne međusobne razlike među lokalnim jedinicama te rezultate ove analize uzeti s velikom dozom opreza. U ovom klasteru se nalaze svi najveći hrvatski gradovi i županijska središta koji se izdvajaju i po ukupnom broju stanovnika (odnosno kućanstava) i po dohotku koje to stanovništvo ostvaruje uključujući Zagreb, Split, Osijek, Rijeku, Dubrovnik, Zadar, Slavonski Brod, Sisak, Karlovac, Bjelovar, Daruvar, Gospić i Pulu.

Valja napomenuti da su veliki priobalni gradovi završili u ovoj skupini zahvaljujući činjenici da oni nisu specijalizirani za isključivo turističku aktivnost, kao recimo lokalne jedinice u Klasteru 1 ili 2 te imaju veći ukupni stambeni fond što znači da njihov prosječni udio stambenih jedinica koje se koriste u turističke svrhe i prosječni udio strane potražnje za stambenim jedinicama neće biti tako visok kao što je to slučaj kod jedinica koje su pobrojane u prvim dvama klasterima, iako se i veliki priobalni gradovi intenzivno bave turizmom. Ovdje se nalazi i niz manjih jedinica lokalne samouprave, bilo da je riječ o priobalnim jedinicama ili jedinicama na kontinentu koje su ekonomski nešto razvijenije, a da pritom nisu ovisne o turizmu poput Bakra, Buzeta, Donjeg Miholjca, Duge Rese, Grubišnog Polja, Koprivnice, Molvi, Pitomače, Pleternice, Valpova i Županje.

Klaster 4 obuhvaća kontinentalne jedinice lokalne samouprave s najnižim prosječnim vitalnim indeksom (31,1) i najnižom prosječnom neto plaćom (92,5 % nacionalnog prosjeka) što ukazuje na demografske izazove i ekonomske poteškoće ovih lokalnih jedinica. Kao posljedica takvog stanja, prosječni stambeni jaz u ovim jedinicama je niži u usporedbi s preostalim četirima klasterima i iznosi svega 9,5 %. Istodobno, prosječan udio praznih stanova u ukupnom broju stambenih jedinica je visok (32,3 %) što, vrlo vjerojatno, sugerira prisutnost neiskorištenih ili možda čak i napuštenih stambenih jedinica. Prosječni udio stambenih jedinica koje se koriste u turističke svrhe (3,2 %) i strana potražnja za stambenim jedinicama (1,4 %) su također niski što ukazuje na marginalni utjecaj turizma na formiranje potražnje za stambenim jedinicama u ovim lokalnim jedinicama.

Prosječna stopa dugoročnog najma je također vrlo niska u usporedbi s nacionalnim prosjekom (0,4 %), vjerojatno jer se stanovništvo iz ovih jedinica intenzivnije iseljava što znači i da je potražnja za dugoročnim najmom stambenih jedinica manja. Istodobno, prosječni udio broja kućanstava u ovim lokalnim jedinicama u ukupnom broju kućanstava u Republici Hrvatskoj iznosi svega 0,07 %, što sugerira da je riječ, u odnosu na ostale klastere, najmanjim, odnosno slabo naseljenim, lokalnim jedinicama (ako veličinu lokalne jedinice mjerimo brojem kućanstava).

U ovaj klaster, dakle, pripadaju najnerazvijenije i brojem stanovnika najmanje kontinentalne lokalne jedinice koje se već dulje vrijeme suočavaju s negativnim demografskim trendovima koji onda, u konačnici, uzrokuju i relativno manju potražnju

za priuštivim stanovanjem. U ovom klasteru se nalazi 77 slabije razvijenih lokalnih jedinica, a za pretpostaviti je da bi se i jedinice za koje se nije mogla provesti klaster analiza zbog nedostatka podataka (a riječ je o njih ukupno 168) također našle u ovoj skupini. Od većih hrvatskih gradova, u ovom klasteru se nalazi samo Vukovar.

Klaster 5 karakterizira najviši prosječni stambeni jaz (35,7 %), drugi najveći prosječni vitalni indeks (74,1) te prosječna neto plaća koja je 7 % veća od hrvatskog prosjeka što ukazuje na ekonomski snažnije lokalne jedinice s izraženim nedostatkom priuštivog stanovanja, ali i (iz hrvatske perspektive) s nešto pozitivnijim demografskim trendovima.

Prosječan udio broja kućanstava u ukupnom broju kućanstava u Republici Hrvatskoj u ovim jedinicama iznosi 0,17 % što znači da je u ovom klasteru značajan broj srednje velikih jedinica. U klasteru se nalaze uglavnom kontinentalne lokalne jedinice i to dominantno jedinice koje se nalaze u okolini Zagreba i na sjeveru zemlje, ali i pojedine lokalne jedinice u dalmatinskom i istarskom zaleđu. Prosječni udio stambenih jedinica koje se koriste u turističke svrhe u ukupnom broju stambenih jedinica je nizak (2,3 %), a mala je i prosječna strana potražnja za stambenim jedinicama (1,1 %) što sugerira manji utjecaj turizma i stranog kapitala na tržište stambenih nekretnina.

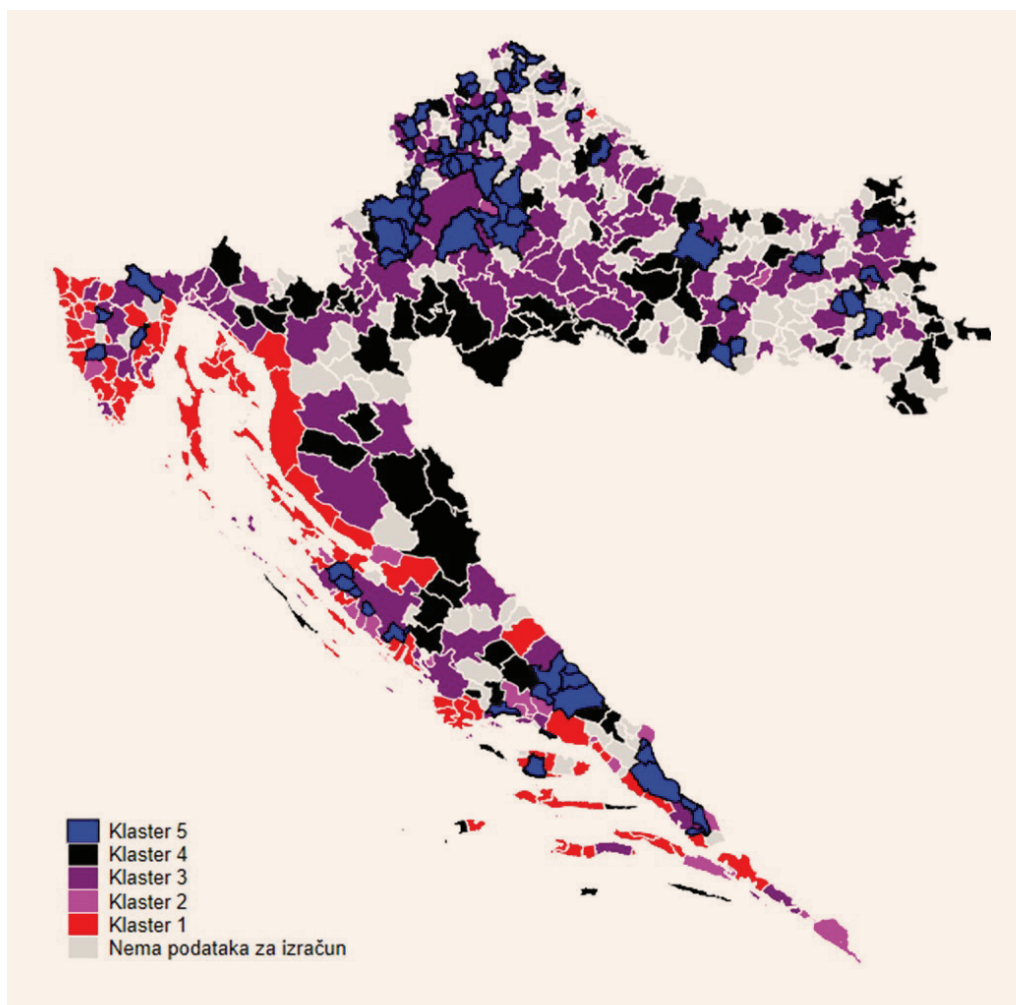
Prazni stanovi čine 26,7 % posto stambenih jedinica, a dugoročni najam je prisutan (1,7 %), ali je manje značajan nego u prvim dvama klasterima u kojima dominiraju priobalne lokalne jedinice. Možemo, stoga, zaključiti da se u ovom klasteru nalaze srednje velike i ekonomski razvijenije jedinice koje se nalaze u okružju velikih gradova, a koje zbog svoje povoljnije demografske i ekonomske situacije bilježe intenzivnu potražnju za priuštivim stanovanjem. U ovom klasteru se nalazi ukupno 75 gradova i općina, a primjetna je koncentracija lokalnih jedinica koje se nalaze u blizini glavnog grada, bilo da se nalaze u Karlovačkoj županiji, Zagrebačkoj županiji ili Krapinsko-zagorskoj županiji kao što su to Brdovec, Jastrebarsko, Gornja i Donja Stubica, Velika Gorica, Samobor, Stupnik, Sveti Ivan Zelina, Zabok i Zaprešić.

Sam Grad Zagreb prema rezultatima analize pripada u Klaster 3, vjerojatno uslijed činjenice da je riječ o velikom gradu. No, s obzirom na to da velika većina lokalnih jedinica koje se nalaze u njegovom okružju pripada ovom klasteru, moguće je i da Grad Zagreb po nekim svojim karakteristikama ipak pripada i u ovaj klaster. Grad Zagreb bi, jednako tako, mogao biti i klaster sam za sebe, no nažalost, takav uvjet nije moguće provesti prilikom provedbe analize.

KLASTER	STAMBENI JAZ	TURISTIČKI SMJEŠTAJ	PRAZNI STANOVI	STRANA POTRAŽNJA	DUGOROČNI NAJAM	VITALNI INDEKS	PROSJEČNA NETO PLAĆA	UDIO KUĆANSTVA
1	11,0	36,5	27,2	47,2	2,2	50,9	92,7	0,09
2	25,3	20,7	24,7	18,1	3,0	98,0	99,5	0,16
3	19,5	3,9	25,3	3,0	3,3	63,5	108,7	0,50
4	9,5	3,2	32,3	1,4	0,4	31,1	92,5	0,07
5	35,7	2,3	26,7	1,1	1,7	74,1	107,0	0,17
Prosjek	19,0	12,2	27,4	13,7	2,2	56,2	100,8	0,24

Tablica 4. Karakteristike gradova i općina grupirane prema njihovim stambenim potrebama (Izvor: EIZ)

Zaključak analiza sugerira da postoji značajna heterogenost u stambenim potrebama i karakteristikama jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, grupiranih u pet klastera (tablica 4. i slika 9.). Klasteri 1 i 2 obuhvaćaju uglavnom priobalne JLS-ove s visokim udjelom stambenih jedinica za turističke svrhe i značajnim interesom stranih kupaca, ali s različitim intenzitetima stambenog jaza i demografskih trendova. Klaster 1 ima manji stambeni jaz i lošiju demografsku situaciju, vjerojatno jer te lokalne jedinice tijekom vremena sve više služe za sezonski boravak, a sve manje za trajno stanovanje. Istodobno Klaster 2 pokazuje najveći stambeni jaz, odnosno potražnju za priuštivim stanovanjem (vjerojatno zbog useljavanja kućanstava iz većih priobalnih gradova u te jedinice), uz stabilnije demografske trendove. Visok stambeni jaz u ovom klasteru je vjerojatno posljedica kombiniranog utjecaja rasta potražnje za stambenim jedinicama stanovništva iz okolnih velikih priobalnih gradova i relativno intenzivne potražnje za stambenim jedinicama koje služe u turističke svrhe. Klaster 3 uključuje ekonomski snažne lokalne jedinice i najveće hrvatske urbane centre s visokom prosječnom neto plaćom i niskim udjelom turističkog smještaja, no s izraženijim potrebama za priuštivim stanovanjem (to jest stambenim jazom). Klaster 4 obuhvaća demografski najugroženije i ekonomski najslabije kontinentalne lokalne jedinice s visokim udjelom praznih stanova, niskom potražnjom za dugoročnim najmom i s najnižim stambenim jazom koji je posljedica demografskog odumiranja tih regija. Klaster 5 karakteriziraju ekonomski snažnije srednje velike lokalne jedinice u zagrebačkom prstenu i na sjeveru zemlje s izrazitim nedostatkom priuštivog stanovanja koji je vjerojatno dijelom i posljedica iseljavanja kućanstava iz stambeno manje priuštivog Grada Zagreba u stambeno priuštivije gradove i općine u zagrebačkom okružju.



Slika 9. Grupiranje gradova i općina prema karakteristikama njihovih stambenih potreba (Izvor: EIZ)

3.1.3. Prostorne komponente analize²⁷

Razvijen je statistički model kojim se na temelju projiciranog broja novoizgrađenih stambenih jedinica u određenom periodu u budućnosti može procijeniti površina koju će ta urbanizirana područja zauzimati. Svrha studije bila je odgovoriti na pitanje o tome hoće li u gradovima i općinama Republike Hrvatske u budućnosti biti dovoljno prostora za širenje stambenih područja. Osnova za izradu modela bio je izračun gustoće izgrađenosti na razini JLS-a te analiza odnosa građevinskih područja definiranih aktualnim prostornim planovima te izgrađenih područja.

²⁷ Poglavlje 3.1.3. Nacionalnog plana stambene politike Republike Hrvatske do 2030. godine je izrađeno na osnovi rezultata podstudije „Model projiciranja mogućnosti novoizgrađenog broja stambenih jedinica na razini jedinica lokalne samouprave Republike Hrvatske“ koju je u 2024. godini izradio Urbanex d.o.o., Zagreb, u okviru studije „Modeliranje i projiciranje ponude i potražnje za stambenim jedinicama u jedinicama lokalne samouprave Republike Hrvatske“.

Pri izboru podatkovne osnove za izradu modela, najkompleksnija odluka odnosila se na odabir geoprostorne baze podataka o površini urbaniziranih površina u Republici Hrvatskoj i o promjenama tih površina kroz vrijeme. Kvalitetna baza ovakvih podataka dovoljno visoke prostorne rezolucije neophodan je temelj za izradu modela procjene prostornih mogućnosti i ograničenja građevinskih područja zato što ona predstavlja osnovu u odnosu na koju se izračunava svaki scenarij budućeg širenja urbaniziranih površina. Radi evaluacije i izbora najprikladnije baze podataka provedena je opsežnija komparacija dostupnih baza uzimajući u obzir njihovu prostornu i vremensku rezoluciju te metode klasifikacije zemljišnog pokrova koje su primijenjene pri njihovoj izradi.

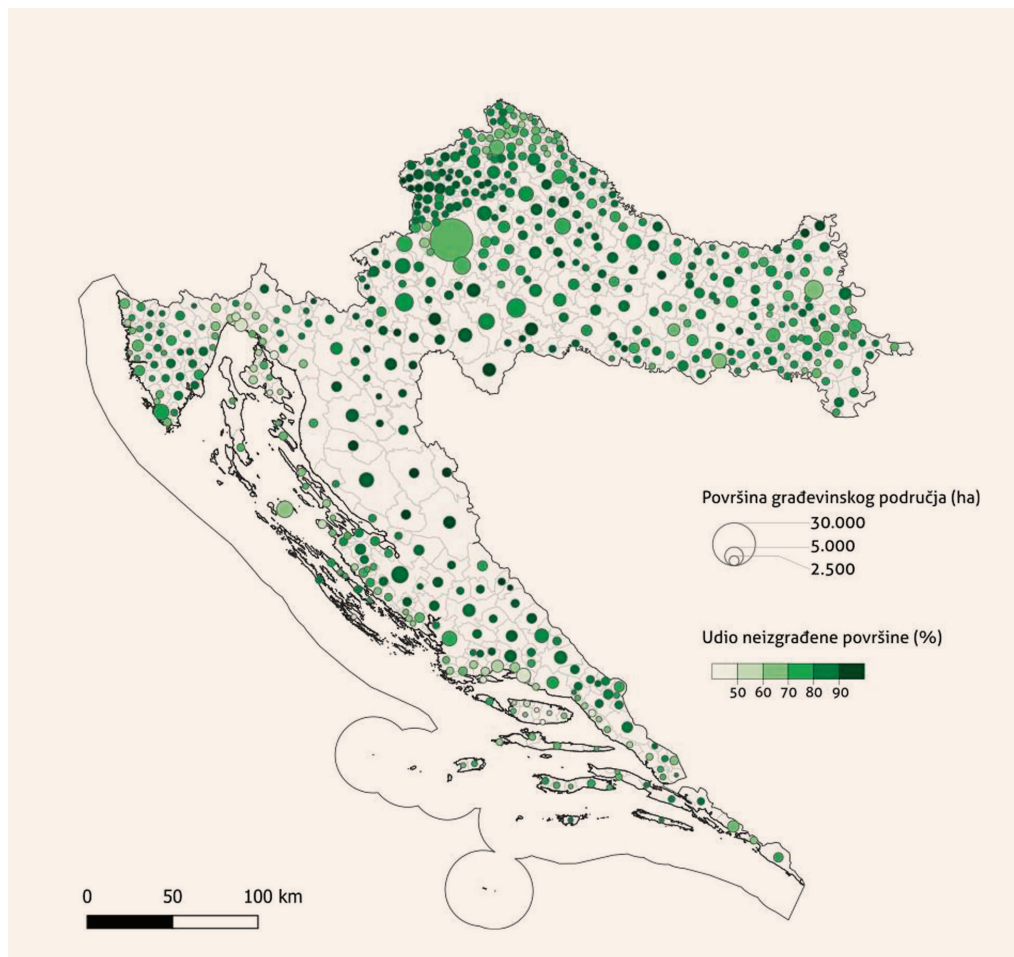
Izbor baze podataka o urbaniziranom zemljištu neizbježno vodi diskusiji o definiciji i operacionalizaciji koncepta „urbanizacije“, odnosno o temelju na kojem će biti selektiran skup kategorija zemljišnog pokrova koji će za potrebe studije biti smatran urbaniziranim. Neki od relevantnih pojmova korištenih u aktualnim debatama na razini Europske unije, kao što su land take i soil sealing, definiraju sve umjetne ili popločene površine kao urbanizirano zemljište. Takva definicija ovih prostornih indikatora proizlazi iz njihove svrhe: praćenja prenamjena doprinosnog i prirodnog zemljišta u izgrađeno što je motivirano potrebama za zaštitom takvih površina i višestruko vrijednih funkcija ekosustava koje one pružaju od sve snažnijih pritisaka za njihovu konverziju u umjetne površine. Trenutačne rasprave o obavezujućim ciljevima ograničavanja land takea na razini Europske unije donose značajne implikacije za djelatnost prostornog planiranja i ograničenja s kojima će se morati suočiti. Zato su u operacionalizacijama koncepta izgrađenog zemljišta koje proizlaze iz potreba za praćenjem i zaštitom prirodnih i doprinosnih ekosustava njegove definicije široke i uključuju neurbane oblike zemljišnog pokrova i korištenja, kao što su prometna infrastruktura, odlagališta i rudnici. No, kako je ova studija usmjerena stambenoj izgradnji, koja čini užu kategoriju antropogenih oblika zemljišnog pokrova, takve definicije u ovom slučaju nisu u potpunosti prikladne. Zato je za potrebe ove studije izabran koncept „urbanizacije“ koji proizlazi iz ESPON-ovog ambicioznog projekta SUPER²⁸ u kojem su, na temelju izrade triju scenarija buduće urbanizacije u Europi, razmatrane mogućnosti usklađivanja ciljeva zaštite ekosustava i potreba za urbanizacijom koje proizlaze iz demografskog i ekonomskog razvoja. Takav je pristup bliži svrsi i ciljevima ove studije koja, osim ekoloških, treba razmotriti i društvene i ekonomske faktore urbanizacije te razmotriti varijante uravnoteženja tih ciljeva. Zato je u projektu SUPER korištena „urbanizacija“ kao termin neutralnijeg prizvuka koji je preuzet i za potrebe ove analize, a koji u svojoj operacionalizaciji obuhvaća samo područja stambene, mješovite, društvene i poslovne namjene u naseljima, isključujući pritom umjetna zemljišta čija namjena nije urbana.

Kao potencijalni izvor geoprostornih podataka o površinama u Republici Hrvatskoj koje pripadaju tako definiranim urbaniziranim površinama razmotrene su baze CORINE Land Cover (CLC), Global Human Settlement Layer (GHSL) i World Settlement Footprint (WSF). WSF je nakon razmatranja izabran kao najprikladnije područje definiranih aktualnim prostornim planovima te izgrađenih područja. Primarni razlog za to je vrlo visoka rezolucija od 10 metara kojom ova baza detektira i prikazuje urbanizirane površine. Naspram tome, podatke baze CORINE Land Cover, koji se vrlo

28 Evers, D. et al. (2020), *ESPON SUPER Main Report*, ESPON, Luxembourg

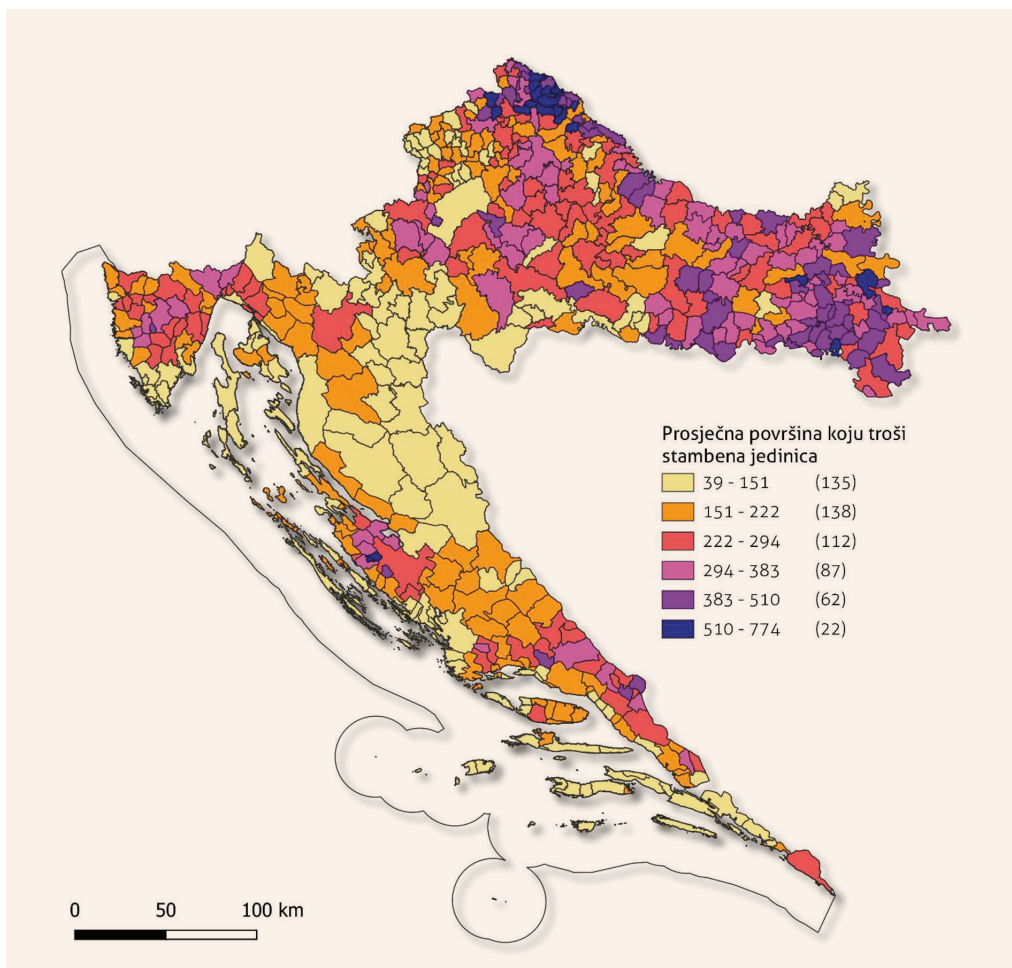
često koriste u analizama zemljišnog pokrova u Europi, obilježava puno veći stupanj generalizacije, zbog čega CLC kartira samo velike, pojedinačne, nagle prenamjene zemljišta u urbanu kategoriju. Analizom trenda ta je često korištena baza utvrđena neprikladnom za analizu urbanizacije u Republici Hrvatskoj. Urbanizacija detektirana u periodu između posljednjih dvaju skupova CLC-a pretežito se odnosila na izgradnju u poslovnim i industrijskim zonama, većinom smještenima u JLS-ima koji pripadaju urbanim regijama većih gradova. Prosječna godišnja stopa urbanizacije u razdoblju 2012. – 2018. detektirana u bazi CLC-a iznosi 0,12 %. Baze GHSL-a i WSF-a veće su rezolucije, zbog čega je u njima zabilježena izgradnja koja je propuštena pri klasifikaciji CLC-a. Utvrđeno je da su obrasci urbanizacije u razdoblju 2015. – 2020. u Republici Hrvatskoj pretežito bili disperzni, u obliku izgradnje manjih, pojedinačnih objekata koji zbog svoje male površine nisu mogli biti uvršteni u bazu CLC-a. Zato su prosječne godišnje stope urbanizacije u ovim bazama znatno veće te iznose 0,85 % za GHSL i 1,02 % za WSF. Prema tome, moguće je zaključiti kako baza CORINE podcjenjuje volumen urbanizacije u Republici Hrvatskoj zato što nije pogodna za klasifikaciju disperznih tipova urbanizacije koji prevladavaju u Republici Hrvatskoj. Prema bazi WSF-a izračunat je i trend kojim je u periodu 2015. – 2019. uočeno najveće apsolutno povećanje urbaniziranih površina u većim gradovima, a najveći relativni porast u manjim naseljima, no sa značajnim međuregionalnim varijacijama. Ipak, iako WSF izuzetno precizno detektira naselja u pojedinačnom trenutku, zbog različite kvalitete satelitskih snimaka na kojima su temeljene baze iz 2015. i 2019. godine, zaključci o trendu urbanizacije manje su pouzdani.

Osim izmjere apsolutnog i relativnog porasta urbaniziranih površina, analizom trenda ti su podaci stavljeni u odnos s podacima demografske dinamike. Na taj je način provedena analiza održivosti urbanizacije pomoću pokazatelja LUE-a (eng. *land use efficiency*, efikasnost korištenja zemljišta). Poželjnima se smatraju vrijednosti ovog pokazatelja jednake ili veće od nule zato što upućuju na stopu rasta izgrađenih površina jednaku ili manju od stope porasta stanovništva dok negativne vrijednosti sugeriraju širenje urbaniziranih površina nerazmjerno demografskim promjenama. LUE je izračunat za uzorak urbanih i ruralnih jedinica lokalne samouprave. U svakom od analiziranih slučajeva pokazao se negativnim. U većini naselja stanovništvo se smanjivalo dok su urbanizirane površine rasle, a čak je i u malobrojnim JLS-ovima s pozitivnim kretanjem broja stanovnika stopa urbanizacije nadmašila stopu porasta stanovništva (slika 10.). Takvi rezultati upućuju na neučinkovito gospodarenje prostorom u nedavnom razdoblju u Republici Hrvatskoj. Istraživanje uzroka uočenih disperznih obrazaca prostornog širenja naselja nadmašuje opseg ove studije, ali rezultati analize trenda urbanizacije neosporno ukazuju na važnost precizne identifikacije pokretača tog procesa. Potrebno je odgovoriti na pitanja o razlozima i preprekama zbog kojih se u nedovoljnoj mjeri iskorištavaju nekorišteni stambeni i poslovni prostori, o razmjerima uloge vikendaštva i turizma u neodrživoj urbanizaciji te o udjelu izgradnje nestambenih, industrijskih i poslovnih objekata u povećanju urbaniziranih površina i prostornim obrascima njihove izgradnje. Istraživanje pokretača disperznog urbanog razvoja nužan je prvi korak za razvoj mjera i politika s ciljem kompaktnijeg, efikasnijeg urbanog planiranja koje će u budućnosti postati važnijim zbog dokazanih društvenih, ekonomskih i ekoloških koristi kompaktne urbanizacije te ciljeva zaštite prirodnog zemljišta na razini Europske unije.



Slika 10. Udio neizgrađenog zemljišta u površini građevinskog područja u jedinici lokalne samouprave (Izvor: MPGI, 2020)

Nakon odabira WSF-a kao najprikladnijeg izvora ulaznih podataka o površini urbaniziranih područja, pristupljeno je izradi modela procjene prostornih mogućnosti stambene izgradnje na razini jedinica lokalne samouprave. Uz WSF su kao input geoprostornih podataka korištene granice građevinskih područja iz Informacijskog sustava prostornog uređenja (ISPU) koje su usvojene kao granice urbanizacije. Odlučeno je kako ni u jednom od scenarija modela procjene neće biti predviđeno širenje urbaniziranih površina izvan tih granica. Procjena maksimalnog broja stambenih jedinica koje mogu biti izgrađene u svakom JLS-u temeljila se na odnosu nekoliko faktora: izgrađenih površina 2019. godine, neizgrađenih površina građevinskih područja, procjena nestambenih površina, gustoći izgrađenosti i prosječnim površinama koje troše stambene jedinice (slika 11.). Dvije pretpostavke o maksimalnoj gustoći izgrađenosti dovele su do izrade dvaju scenarija: difuznog, u kojem je gustoća buduće izgradnje izvedena iz početne gustoće svakog JLS-a te kompaktnog, u kojem je gustoća u svakom JLS-u veća, temeljena na pretpostavljenoj maksimalnoj vrijednosti.



Slika 11. Prosječna površina koju troši stambena jedinica (m^2) u jedinicama lokalne samouprave (Izvor: Urbanex)

Prema difuznom scenariju izračunato je da u postojećim građevinskim područjima teoretski kapaciteti izgradnje znatno nadilaze potražnju koju je moguće realistično očekivati što navodi na zaključak da u većini građevinskih područja definiranih aktualnim prostornim planovima postoje dovoljni prostorni kapaciteti za širenje naselja. Na temelju modela izračunati su i kapaciteti brownfield površina smještenih u gradovima i općinama onih županija za koje su podaci o brownfieldima dostupni u ISPU-u. Ta je procjena značajna zato što brownfield

površine predstavljaju područja velikog potencijala za održivu stambenu izgradnju jer je riječ o izgrađenim, ali nekorištenim područjima. Situacije u kojima su ti prostori u javnom vlasništvu otvaraju potencijal za pokretanje visokokvalitetnih projekata od strateškog značenja za lokalni razvoj, u kojima bi do izražaja došao javni interes koji bi omogućio ostvarenje potreba identificiranih na lokalnoj razini, poput onih za socijalnim i priuštivim stanovanjem. U difuznom su scenariju u brownfieldima registriranim u ISPU-u procijenjene mogućnosti za izgradnju ukupno 14 223 stanova, a u kompaktnom 45 200 stanova.

Rezultati su značajni zato što potvrđuju veliku i već dobro poznatu potencijalnu korist revitalizacije brownfielda u stambenu namjenu. Premda se model procjene prostornih mogućnosti općenito može smatrati dobrim alatom za vizualizaciju utjecaja projiciranih pokazatelja te razmatranje prostornih ishoda različitih varijanti predloženih mjera i politika, zbog korištenih podataka relativno je grub.

Temeljen je na podacima o izgrađenim površinama deriviranim iz satelitskih snimaka te na više pretpostavki o gustoći izgrađenosti i udjelima površina različitih namjena. U bilo kojoj studiji koja bi razmatrala mogućnosti za gradnju na razini pojedinačne jedinice lokalne samouprave potrebno je koristiti preciznije, službene podatke. Dobivene su procjene zadovoljavajuće za potrebe ove studije, ali valja napomenuti kako se u bliskoj budućnosti očekuje da će potpuna implementacija digitaliziranih prostornih planova nove generacije omogućiti dostupnost kvalitetnijih prostornih podataka kojima će mnogo preciznije procjene ovakvog tipa postati ostvarivima.

Radi primjene opisanog modela procjene prostornih mogućnosti u njega je potrebno uključiti projicirane podatke o potražnji za stambenim jedinicama ili o izgrađenom zemljištu na razini jedinica lokalne samouprave u izabranom razdoblju u budućnosti.

Iz teoretskog modela je izveden maksimalan procijenjeni broj stambenih jedinica u građevinskim područjima svakog grada ili općine, no to ne znači da će one zaista biti izgrađene jer stvaran broj ovisi o mnogobrojnim i kompleksnim demografskim, ekonomskim, institucionalnim i kulturnim faktorima koji nužno moraju biti predmet zasebnog modela projiciranja.

Svrha opisanog modela je konverzija broja stanova dobivenog iz takve projekcije u podatak o površinama na razini JLS-a radi analize implikacija različitih scenarija na prostorne mogućnosti i održivost urbanizacije. Obrnut se postupak može provesti na temelju projekcija urbaniziranog zemljišta iz kojih se korištenjem ovog modela može derivirati broj novoizgrađenih stambenih jedinica.

3.1.4. Preporuke za sustav koordiniranih prostornih stambenih politika²⁹

Jedno od temeljnih pitanja u kreiranju stambene politike predstavlja problem najprikladnije teritorijalne razine za planiranje mjera. Analizom potražnje i ponude za stambenim jedinicama u Republici Hrvatskoj na teritorijalnoj razini gradova i općina (poglavlja 3.1.1. i 3.1.2.) utvrđene su značajne varijacije u kvalitativnim i kvantitativnim obilježjima neostvarenih stambenih potreba između jedinica lokalne samouprave, ali uočene su i određene pravilnosti između skupina JLS-ova sličnih ekonomskih, demografskih i razvojnih obilježja. Stoga iz identificiranog visokog stupnja varijacije između prostornih jedinica neizbježno proizlazi potreba za fleksibilnim pristupom definiranju stambenih politika koji bi bio temeljen na kombiniranju većeg broja različitih mjera prilagođenih specifičnim obilježjima stambenog sustava grada ili općine.

Heterogenost, kompleksnost i dinamičnost sustava stanovanja jedinica lokalne samouprave upućuju na nužnost planiranja i provođenja stambenih politika upravo na teritorijalnoj razini gradova i općina. Jedino je analizom stambenih sustava na razini pojedine jedinice lokalne samouprave moguće identificirati specifične izazove lokalnog sustava koje mogu biti vrlo različite od sličnih ili susjednih jedinica. Analiza lokalnih potreba i potencijala omogućit će preciznost u formuliranju ciljeva, izbor odgovarajućih mjera te njihovo ažurno praćenje i fleksibilnost u skladu s dinamikom specifičnog lokalnog sustava.

Za uspješnu primjenu mjera usmjerenih konkretnim lokalnim sustavima stanovanja nužan je smještaj lokalnih strategija/programa u nacionalni sustav. Institucionalni okvir na razini RH trebao bi služiti kao potpora te jedinicama lokalne samouprave pružiti alate javnih politika nužne za učinkovit odgovor na identificirane lokalne izazove.

Zbog utvrđene potrebe za fleksibilnosti lokalnih stambenih politika, dvije od triju skupina mjera predloženih u nastavku, analitičke i prostorne mjere, horizontalnog su karaktera. Namijenjene su osnaživanju kapaciteta jedinica lokalnih samouprava za pronalaženje specifičnih odgovora na konkretne lokalne izazove, bez obzira na prirodu samih izazova. Odnose se na kreiranje okvira na nacionalnoj razini, neophodnog kako bi svim lokalnim jedinicama pružio alate za fleksibilnu i preciznu primjenu specifičnih i konkretnih politika. S druge strane, skupina organizacijskih mjera podrazumijeva varijaciju specifičnih alata između jedinica lokalne samouprave koje dijele slična obilježja jer je opravdano očekivati kako će određeni karakteristični oblici organizacije aktera u jednom JLS-u odgovarati određenim osnovnim tipovima lokalnih stambenih sustava, odnosno skupinama JLS-a koje se međusobno razlikuju po institucionalnim kapacitetima i razmjerima neravnoteže u lokalnim stambenim sustavima.

²⁹ Poglavlje 3.1.4. Nacionalnog plana stambene politike Republike Hrvatske do 2030. godine je izrađeno na osnovi rezultata podstudije „Prijedlog smjernica prostornih politika priuštivog stanovanja u Republici Hrvatskoj” koju je u 2024. godini izradio Urbanex d.o.o., Zagreb, u okviru studije „Modeliranje i projiciranje ponude i potražnje za stambenim jedinicama u jedinicama lokalne samouprave Republike Hrvatske”.

Jedan od ključnih rezultata analize lokalnog stambenog sustava trebala bi biti identifikacija specifičnih obrazaca neuravnoteženosti između segmenata stambenih potreba i segmenata ponude stambenih jedinica. Takva bi analiza omogućila kvantifikaciju stambenih potreba specifičnih skupina koje u postojećem sustavu ostaju neispunjene – kao što su mlada samačka kućanstva, mlade obitelji, starije osobe, kućanstva s niskim prihodima, osobe s invaliditetom i studenti. Analiza bi trebala pružiti temelj za osmišljavanje skupa mjera s ciljem uklanjanja disbalansa lokalnog stambenog sustava – odnosno za izradu lokalne stambene strategije kojom će utvrđene potrebe i mogućnosti biti povezane s planom provedbe konkretnih mjera.

Drugi dio analize lokalnog stambenog sustava trebalo bi činiti ispitivanje kapaciteta za provedbu stambenih politika na lokalnoj razini. Radi utvrđivanja djelotvornih alata s ciljem uravnoteženja stambenog sustava potrebno je realistično ocijeniti mogućnosti na razini općine ili grada. Jedan aspekt lokalnih kapaciteta za provedbu stambenih politika čine zemljište i nekretnine u javnom vlasništvu smješteni na teritoriju JLS-a. Oni često predstavljaju značajne prostorne potencijale koji otvaraju raznolike mogućnosti valorizacije, ali zbog odvojenih sustava upravljanja i prikupljanja podataka njihove su mogućnosti većinom nepoznate.

Potencijalno vrlo značajan, ali dosad neiskorišten i nedovoljno razmotren skup alata javnih politika koji može omogućiti donošenje učinkovitog, sistemskog odgovora na probleme dostupnosti i priuštivosti stanovanja te održive urbanizacije u hrvatskim općinama i gradovima, predstavljaju aktivne prostorne politike. Dosad uobičajen način povećanja ponude stambenih jedinica na razini JLS-a sastoji se od uspostave građevinskih područja prostornim planovima te njihovog uređenja kroz uvođenje komunalne i druge infrastrukture, nakon čega developeri, gotovo bez iznimke iz privatnog sektora, grade stambene jedinice na uređenom zemljištu. Takav oblik urbanizacije predstavlja trošak za lokalne proračune, pritom značajno pa i višestruko povećavajući vrijednost zemljišta koje prije javne intervencije nije bilo infrastrukturno opremljeno ili zonirano kao građevinsko.

Na taj način privatni investitori zahvaćaju većinu dodane vrijednosti zemljišta koja proizlazi iz javnog ulaganja. Osim što se tako propušta bitan potencijalni izvor financiranja za javne politike, uključujući priuštivo stanovanje, dovodi do umjetno niskih troškova urbanizacije za investitore što predstavlja jedan od glavnih pokretača pretjeranog i disperznog širenja izgrađenih površina te tvori vrlo značajnu prepreku ostvarivanju ciljeva kružnog gospodarenja prostorom i zgradama u Republici Hrvatskoj.

Analizom je utvrđeno kako dosadašnje zoniranje i uređenje građevinskog zemljišta dovodi do, do sada u Republici Hrvatskoj, nedovoljno priznatih negativnih učinaka na ravnotežu lokalnih sustava stanovanja. Takav razvoj naselja proizvodi potencijalne sakrivene troškove koji proizlaze iz nesrazmjera između dugoročnih troškova održavanja infrastrukture te prihoda od komunalnih i drugih naknada. Pasivna prostorna politika također propušta priliku za stjecanje značajnih financijskih i prostornih resursa od strane lokalne samouprave koji bi mogli biti iskorišteni za implementaciju skupih, ali neophodnih stambenih politika. Nužno je istaknuti i da pružanje priuštivog stanovanja nije samo pitanje organizacije i financiranja odgovarajućih agencija. Štoviše, prostorna, odnosno urbanistička komponenta neodvojiv je dio lokalne stambene politike. Skladno uklapanje stanovanja u prostornu strukturu naselja kroz promišljanje i planiranje smještaja, infrastrukture i sadržaja neophodno je za uspjeh programa priuštivog stanovanja.

U recentnom razdoblju uočen je prevladavajući disperzni obrazac gradnje i veliki stupanj zauzimanja neizgrađenog zemljišta (engl. land take). Općom usporedbom demografskih podataka s nalazima o širenju izgrađenog zemljišta uočeno je kako se izgrađene površine u mnogim jedinicama lokalne samouprave šire bez obzira na to što broj stanovnika stagnira ili opada što upućuje na vrlo neefikasne obrasce urbanizacije koji linearno iskorištavaju ograničene prostorne resurse. Navedeno uključuje sve namjene prostora neovisno o stanovanju.

Kako bi se u što većoj mjeri iskoristio značajan i dosad neiskorišten potencijal aktivnih prostornih politika u svrhu provedbe stambenih politika i kružnog gospodarenja prostorom i zgradama, u svakoj bi jedinici lokalne samouprave, bez obzira na tip stambenih potreba i institucionalnih kapaciteta, trebala biti provedena analiza troškova i prihoda za lokalni proračun koji proizlaze iz određivanja i uređenja građevinskih područja. Njezina prva sastavnica trebala bi biti procjena prihoda i troškova urbanizacije u prošlosti s projekcijom budućih troškova i prihoda planiranih građevinskih područja. Potrebno je procijeniti porast vrijednosti zemljišta koji će proizvesti izmjena prostornih planova, izgradnja komunalne infrastrukture i uvođenje planiranih javnih usluga te razmotriti modele zahvaćanja dodane vrijednosti koja iz njih proizlazi. Potreban je i izračun broja nekorištenih stambenih jedinica u JLS-u prema kojem bi se proporcionalno mogao umanjiti obuhvat građevinskih područja u svrhu prioritizacije obnove postojećih zgrada umjesto novogradnje na neizgrađenom zemljištu. Temeljem analiziranih potencijala za aktivne prostorne politike potrebno je izraditi strateški plan koji bi uključivao sektore prostornog uređenja,

komunalnog gospodarstva te priuštivog stanovanja na lokalnoj razini sa svrhom učinkovitog i sinergijskog povezivanja zemljišnih i stambenih politika te iskorištavanja potencijala vrijednosti zemljišta za postizanje ciljeva priuštivosti stanovanja i kružnog gospodarenja prostorom i zgradama. **Aktivnosti takve strategije na lokalnoj razini mogu biti strateška promjena obuhvata prostornih planova, izmjena pravila o komunalnom doprinosu i komunalnoj naknadi te planiranje aktivnih politika upravljanja zemljištem u javnom vlasništvu.**

U praksama nekih JLS-ova može se uočiti jedan način kroz koji se odluke o komunalnom doprinosu koriste kao alat javnih politika, a to je davanje sniženja, odnosno iznimki za pojedine namjene – najčešće za gradnju obiteljskih kuća kojima se rješava stambeno pitanje kućanstava, kao u primjeru Pule. Ona ukazuje na spremnost JLS-ova za korištenje mogućnosti komunalnog doprinosa kao alata aktivnih zemljišnih politika, iako se svrhovitost poticanja izgradnje privatnih obiteljskih kuća može analizirati, s obzirom na to da usmjerava stambene politike k privatnoj stanogradnji i može dovesti do povećanog zauzimanja greenfield zemljišta.

Još jedan oblik korištenja ovog instrumenta može se uočiti u primjerima javne stanogradnje – primjerice u Dubrovniku gdje je Grad oslobodio investitore svog programa priuštive stanogradnje od plaćanja komunalnog doprinosa. **Praksa sniženja i oslobađanja od komunalnog doprinosa stoga se pokazuje kao prokušan alat koji bi mogao biti kombiniran s drugim potencijalnim mjerama prostornih politika priuštivog stanovanja, kao što je uvođenje priuštivog stanovanja kao kategorije namjene zemljišta.**

U nekim je sustavima prostornog planiranja omogućen instrument namjene zemljišta za priuštivo stanovanje kao alat stambene politike. Riječ je o posebnom obliku stambene namjene u kojem investitor mora rezervirati određen dio izgrađenih stambenih jedinica za priuštivo stanovanje pri gradnji u tako određenoj zoni.

U međunarodnoj se terminologiji naziva *inclusionary zoning, developer obligations*, a takve su mjere prostorne politike naišle na primjenu u Austriji, Njemačkoj, Francuskoj, Irskoj, Ujedinjenom Kraljevstvu i Nizozemskoj³⁰. Namjena zemljišta za priuštivo stanovanje predstavlja jedan oblik zahvaćanja vrijednosti zemljišta – njime se dio dodane vrijednosti koji proizlazi iz javne intervencije (dopuštanja gradnje prostornim planom i eventualnim uređenjem zemljišta) investira izravno u priuštivo stanovanje.

30 UNECE (2021), #Housing2030: *Effective policies for affordable housing in the UNECE region*

3.2. Analiza priuštivosti stanovanja

Pristup visokokvalitetnom stanovanju postao je sve teži u mnogim zemljama tijekom proteklih desetljeća. Cijene kuća i najamnine porasle su brže od opće inflacije u zemljama OECD-a potkopavajući priuštivost stanovanja³¹. Priuštivost stambenog prostora predstavlja jednu od temeljnih ljudskih potreba, ali je često izazov za skupine stanovništva koje su suočene s ranjivostima. To uključuje mlade ljude, starije građane, velike obitelji s djecom i ljude koji pate od ograničenog pristupa zdravstvenoj skrbi i inflacije cijena osnovnih dobara i usluga. Povećanje realnih troškova stanovanja posebno je izraženo u urbanim područjima gdje postoji nedostatak raspoloživog stambenog fonda i raspoloživog neizgrađenog zemljišta.

a) Analiza priuštivosti stanovanja prema ukupnim prihodima kućanstva³²

Za obuhvat područja politike stanovanja, priuštivo stanovanje se smješta u prostor između područja koje se odnosi na troškove stanovanja za obitelji koje su ispod prosječne razine prihoda, a iznad granice siromaštva. Uobičajena gornja granica priuštivosti nalazi se na ukupnim troškovima stanovanja koji ne prelaze 30 % neto prihoda kućanstva³³. S druge strane, donja granica predstavlja rub siromaštva, odnosno aktivaciju mehanizama socijalne pomoći.

Prema podacima DZS-a, prag rizika od siromaštva u 2023. godini za jednočlano kućanstvo iznosio je 5.924,00 eura na godinu (494 EUR/mj.) dok je za kućanstvo s dvjema odraslim osobama i dvoje djece mlađe od 14 godina iznosio 12.440,00 eura na godinu (1.037 EUR/mj.). Područje rizika od siromaštva zahtijeva svoj specifičan skup intervencija te je socijalno stanovanje izvan opsega politike priuštivog stanovanja i nalazi se u kategoriji socijalne politike države. Međutim, provedbom mjera stambene politike se pomaže i socijalnim politikama i s njima se nadopunjuje.

Radi navedenog razgraničenja, za broj članova kućanstva koristit će se kriteriji **ekvivalentnog raspoloživog dohotka**, primijenjeno na razinu primanja. Ekvivalentni raspoloživi dohodak računa se tako da se ukupan raspoloživi dohodak kućanstva podijeli ekvivalentnom veličinom kućanstva izračunatom prema modificiranoj OECD-ovoj ljestvici prema kojoj se nositelju kućanstva dodjeljuje koeficijent 1, svakoj drugoj odrasloj osobi u kućanstvu od 14 godina i starijoj osobi koeficijent 0,5, a djeci mlađoj od 14 godina koeficijent 0,3. Postupak se primjenjuje zbog određivanja ravnomjernijeg udjela svakog člana kućanstva u stjecanju zajedničkog prihoda, do pet članova.

31 OECD (2021), *Housing Policy Toolkit*

32 Poglavlje izrađeno na osnovi studije „Mobilizacija neaktivnih nekretnina za priuštivo stanovanje” koju je u 2024. godini izradio Investicijski inženjering d.o.o., Zagreb

33 OECD (2021), *Building for a better tomorrow: Policies to make housing more affordable*

U smislu raspoloživosti dohotka i priuštivosti stanovanja, zaposlenosti i veličine kućanstva, područje iznad granice siromaštva prikazano je u primjerima analiza za Grad Zagreb (u tablicama iz Priloga 2.), po strukturi i broju članova kućanstva te za različite situacije, ovisno o veličini dohotka koji ostvaruju odrasli članovi kućanstva, a sve za prosječne vrijednosti na dan izrade ove analize, sukladno podacima i metodologiji Državnog zavoda za statistiku (DZS). Za podatke o medijalnoj cijeni najma korišten je *Pregled tržišta nekretnina za 2023. godinu* (EIZ i MPGI), uz međuvremensko izjednačenje. Za utvrđivanje priuštivog stanovanja u pogledu pripadne neto korisne površine stana, korišten je kriterij koji se primjenjuje u Programu društveno poticane stanogradnje (POS), odnosno 35 m² za jednog korisnika, uvećano za 10 m² za svakog sljedećeg.

Na temelju navedenoga za definiciju priuštivog stanovanja koriste se dva parametra:

a) Metoda omjera prihoda i troškova stanovanja

Priuštivim se smatra stanovanje ako cijena najma (rate kredita) stana pripadne neto korisne površine uvećana za prosječne režijske troškove i prosječne troškove održavanja ne prelazi 30 % plaće za zaposlene članove kućanstva u gradu u kojem osoba stanuje.

b) Metoda raspoloživog dohotka

Priuštivim se smatra stanovanje ako cijena najma (rate kredita) stana u zoni povezanoj s gradom, u kojem barem jedan član obitelji ostvaruje egzistenciju, uvećana za prosječne režijske troškove i prosječne troškove održavanja normalizirane po broju članova kućanstva ne prelazi raspoloživi dohodak koji preostane kad se od dviju minimalnih plaća oduzmu troškovi života za četveročlanu obitelj s dvoje djece starije od 14 godina.

Opći uvjet za obje metode je obuhvat osoba u prekarnom radu (rad na određeno vrijeme, povremeni i privremeni rad te niska razina radne sigurnosti, prava i zaštite). Zonom povezanom s gradom smatra se područje od kojeg je do centra grada, korištenjem javnog prijevoza u normalnim okolnostima moguće stići u roku od 45 minuta. Troškovi režija izračunavaju se prema jednakoj formuli primijenjenoj na ponderirani prosjek troškova režija u području grada i zona povezanih s gradom.

Predloženom metodologijom obuhvaćaju se indikatori potrebni za uspostavljanje stambenih politika. Razina priuštivog stanovanja izračunata metodom omjera prihoda i troškova stanovanja može usmjeravati mjere za općenitu cijenu najma, poput porezne politike ili politike povećanja ponude, kao i specifično ciljane financijske instrumente. Metodom raspoloživog dohotka mogu se usmjeravati mjere potpore za stanovanje usmjerene osiguravanju minimalnih uvjeta stanovanja.

b) Analiza potreba za priuštivim stanovanjem³⁴

Prema analizi iz poglavlja 3.1.1. koju je proveo EIZ, stambeni jaz u Republici Hrvatskoj je u 2021. godini iznosio 236 731 stambene jedinice. Nezavisnim analizama koje su provedene u okviru *Country Reporta MMF-a za RH u 2024. godini*, nedostatak je iznosio 232 750 stambenih jedinica, a prema analizama PwC-a za potrebe izrade *Stambene politike* iznosio je 286 005 stambenih jedinica³⁵.

Analiza priuštivosti stanovanja (najam i kupnja) koju je proveo PwC, obuhvatila je RH preko NUTS 2 regija i stanje za samačka kućanstva te kućanstva s četirima osobama. Osnovne pretpostavke u provedenoj analizi obuhvaćale su: omjer prihoda kućanstva i sposobnost plaćanja troškova stanovanja s rubnim iznosom od 35 %; promatrana su samačka kućanstva i kućanstva s dvjema odraslim osobama i dvoje djece; identificirane su skupine stanovnika na decilu od 25 % raspodjele prihoda prosječnog kućanstva i prosječne veličine stana (53 m²).

Zaključci provedene analize PwC-a govore kako kupnja stanova u RH pokazuje značajne razlike medijalne distribucije cijena po NUTS 2 regijama:

- **Za samačka kućanstva** regija Sjeverna Hrvatska ima najnižu medijalnu kupovnu cijenu za novogradnju. Suprotno tome, regija Panonska Hrvatska nudi najnižu srednju cijenu akvizicije za postojeće zgrade.
- **Za kućanstva koja čini par s dvoje djece**, Panonska Hrvatska ima najniže medijalne cijene kupnje za nove i postojeće zgrade.
- Jadranska Hrvatska općenito je najskuplja za **samce i parove s dvoje djece**.
- **Za samce**, medijalna cijena kupnje u novogradnji je 75 % viša nego u Panonskoj regiji, 105 % viša nego u Sjevernoj regiji, a 15 % viša nego u Gradu Zagrebu. Za postojeće zgrade, cijene su 102 % više nego u Panonskoj regiji, 89 % više nego u Sjevernoj regiji i 2 % niže nego u Gradu Zagrebu.
- **Za parove s dvoje djece**, u novogradnji je Jadranska regija 59 % skuplja u odnosu na Panonsku regiju, 40 % više od Sjeverne regije i 10 % više od Grada Zagreba. Za postojeće zgrade cijene su 109 % više nego u Panonskoj regiji, 117 % više nego u Sjevernoj regiji i 7 % više nego u Gradu Zagrebu.

³⁴ Poglavlje izrađeno na osnovi analiza u okviru tehničke pomoći PwC-a za potrebe izrade *Stambene politike, Croatia State Housing Strategy and an Investment Plan*, 2024. godine

³⁵ MUP (2023), Statistike izdanih dozvola za boravak i rad za 2023. godinu

U tablici 7. prikazan je kapacitet priuštivosti stanova za najam i kupovinu, prema prosječnim vrijednostima po svim osnovama i uz iskazanu podjelu po decilima, odvojeno po regijama. Vidljiva je podjela na tri segmenta: socijalno (društveno), priuštivo i tržišno stanovanje.

REGIONALNA RAZINA				
Najamnina kao % tržišne najamnine				
DECILI	PANONSKA	JADRANSKA	G. ZAGREB	SJEVERNA
1	Društveni	Društveni	Društveni	Društveni
2	Društveni	Društveni	Društveni	Društveni
3	Priuštivo	Društveni	Priuštivo	Priuštivo
4	Priuštivo	Priuštivo	Priuštivo	Priuštivo
5	Priuštivo	Priuštivo	Priuštivo	Tržište
6	Tržište	Priuštivo	Priuštivo	Tržište
7	Tržište	Priuštivo	Tržište	Tržište
8	Tržište	Priuštivo	Tržište	Tržište
9	Tržište	Tržište	Tržište	Tržište
10	Tržište	Tržište	Tržište	Tržište

REGIONALNA RAZLIKA				
Maksimalni kupovni kapacitet kao % tržišne cijene				
DECILI	PANONSKA	JADRANSKA	G. ZAGREB	SJEVERNA
1	Društveni	Društveni	Društveni	Društveni
2	Društveni	Društveni	Društveni	Društveni
3	Priuštivo	Društveni	Priuštivo	Priuštivo
4	Priuštivo	Priuštivo	Priuštivo	Priuštivo
5	Priuštivo	Priuštivo	Priuštivo	Priuštivo
6	Priuštivo	Priuštivo	Priuštivo	Priuštivo
7	Priuštivo	Priuštivo	Priuštivo	Tržište
8	Tržište	Priuštivo	Tržište	Tržište
9	Tržište	Priuštivo	Tržište	Tržište
10	Tržište	Tržište	Tržište	Tržište

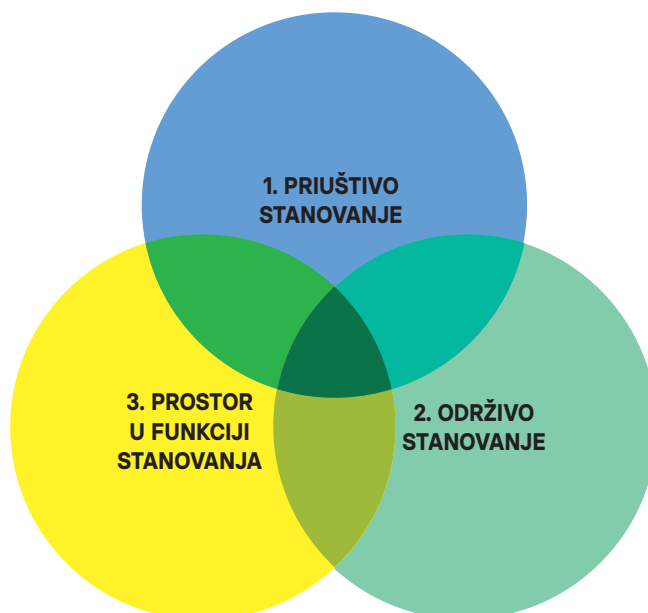
Tablica 7. Priuštivost pristupa stanovanju po regijama (Izvor: PwC)

4. POSEBNI CILJEVI STAMBENE POLITIKE U SREDNJOROČNOM RAZDOBLJU

Posebni ciljevi stambene politike usmjereni su na ciljane inicijative i prioritete rješavanja specifičnih izazova u stanovanju, kao i postizanje strateških razvojnih ciljeva Republike Hrvatske. Ovi ciljevi odražavaju višestruku prirodu stambenih pitanja i naglašavaju **predanost promicanju uključivih, učinkovitih i održivih³⁶ stambenih rješenja za građane Republike Hrvatske**. U ciljnu skupinu hrvatskih građana koju zahvaća Stambena politika ulaze kućanstva koja nemaju riješeno stambeno pitanje niti stambenu nekretninu u svojem vlasništvu, a nalaze se u rasponu od minimalnih do prosječnih prihoda kućanstva. Osim prihodovnog cenzusa, kroz razradu pojedinih stambenih programa poseban naglasak bit će na mladima, osobama s invaliditetom, onima s deficitarnim zanimanjima i građanima koji rade u prekarnom radu.

Republika Hrvatska suočava se s najnižim stopama nataliteta i negativnim migracijskim procesima koje posebno pogađaju ruralna, brdsko-planinska i potpomognuta područja, dok prema procjenama u svijetu živi 3,4 milijuna pripadnika hrvatskog naroda, njihovih potomaka i njihovih obitelji. Zato će se u provedbi mjera posebnih ciljeva, aktivnosti usmjeravati i ka uključivanju hrvatskog iseljeništva i povratnika koji su važan čimbenik opstojnosti Republike Hrvatske.

Nastavno na to, utvrđena su tri posebna cilja Stambene politike i u nastavku se daje prikaz svakog od posebnih ciljeva (slika 12).



Slika 12. Shematski prikaz ciljeva Stambene politike

³⁶ OECD (2021), *Brick by Brick: Building Better Housing Policies*.

Uključivost se odnosi na mogućnost da kućanstva s niskim primanjima i druge ranjive skupine, poput ljudi s nestabilnim poslovima, žive u kvalitetnim stanovima koji zadovoljavaju njihove potrebe, uključujući pristup tržištu rada, školama i pogodnostima.

Učinkovitost opisuje kapacitet graditeljstva koji odgovara potražnji i kvantitativno i kvalitativno bez nepotrebnih troškova.

Održivost se odnosi na kompatibilnost stambene izgradnje i stanovanja s visokom lokalnom kvalitetom okoliša i klimatskim ciljevima.

4.1. Priuštivo stanovanje

POSEBNI CILJ 1: PRIUŠTIVO STANOVANJE		
Upravno područje: 3. Stanovništvo, migracije i socijalna politika		
POKAZATELJ ISHODA	POČETNA VRIJEDNOST (2023.)	CILJNA VRIJEDNOST (2030.)
Kod: OI.02.3.103 Stopa prenapučenosti kućanstava	31 %	27 %
MJERE		ROK PROVEDBE
1. Unaprjeđenje pravno-upravljačkog okvira (R)		2025. godina
2. Povećanje ponude stambenih jedinica (I)		2030. godina
POKAZATELJI REZULTATA	POČETNA VRIJEDNOST	CILJNA VRIJEDNOST
1. Broj donesenih propisa	0	8
2. Broj novih raspoloživih stambenih jedinica za priuštivo stanovanje	0	20 200
3. Novi centri za starije osobe kojima je neophodna intenzivna 24-satna skrb	0	18

Napomena:

- Reformska mjera (R)
- Investicijska mjera (I)

Doprinos posebnog cilja provedbi Nacionalne razvojne strategije do 2030. godine

Posebni cilj doprinosi provedbi Nacionalne razvojne strategije do 2030. godine, prioritetnom području politika 6.1. „Ublažavanje negativnih demografskih trendova i izgradnja poticajnog okruženja za mlade i obitelji” za strateški cilj 6. „Demografska revitalizacija i bolji položaj obitelji”, osobito prioritetima provedbe „povećanja stambenog fonda u javnom vlasništvu za najam mladim obiteljima” i „povećanja stambenog fonda radi zbrinjavanja i zadržavanja obitelji na potpomognutim područjima”, **kroz aktivnosti države usmjerene na aktiviranje praznih stambenih nekretnina za potrebe povećanja stambenog fonda za priuštivo najamno stanovanje te ciljanu novogradnju priuštivih stambenih jedinica na žarišnim točkama koje, između ostalog, uključuju i stanovanje na potpomognutim područjima.**

Također, hijerarhijski povezano, ostvaruje se istodobno doprinos strateškim smjernicama Strategije demografske revitalizacije Republike Hrvatske do 2033. godine, točnije strateškom cilju „Izgrađeno poticajno okruženje za obitelj i mlade”, **putem povećanja broja priuštivih stambenih jedinica, izgradnje nekretnina u državnom vlasništvu te stambenog zbrinjavanja na potpomognutim područjima, mladima i obiteljima omogućit će se različiti modeli priuštivog stanovanja.**

Doprinos posebnog cilja Programu Ujedinjenih naroda za održivi razvoj 2030. (UN Agenda 2030.)

U kontekstu doprinosa održivim ciljevima UN Agende 2030, posebni cilj doprinosi cilju 1. „Iskorijeniti siromaštvo svuda i u svim oblicima”, cilju 3. „Osigurati zdrav život i promicati blagostanje za ljude svih generacija”, cilju 9. „Izgraditi prilagodljivu infrastrukturu, promovirati uključivost i održivu industrijalizaciju i poticati inovativnost”, cilju 10. „Smanjiti nejednakost unutar i između država” te cilju 11. „Učiniti gradove i naselja uključivim, sigurnim, prilagodljivim i održivim”, **kroz povećanje pristupa priuštivim i kvalitetnim jedinicama za sve građane, s naglaskom na osobe i obitelji niskog i srednjeg dohotka, na urbanim područjima povećane potražnje, kao i potpomognutim područjima, utvrđenost povoljnih, predvidivih, stabilnih uvjeta za stanovanje u najmu, smanjenje troškova kućanstva koji otpadaju na stanovanje, povećanje blagostanja i održavanje mješovitih urbanih zajednica, stvaranjem stabilnog, priuštivog i poticajnog životnog okruženja kako u visokorazvijenim urbanim područjima, tako i u prigradskim naseljima, ruralnim područjima i potpomognutim područjima.**

Značaj cilja

Provedbom mjera i aktivnosti koje proizlaze iz posebnog cilja 1. „Priuštivo stanovanje” proširit će se pristup priuštivim stambenim jedinicama uvažavajući:

a) Ulaganja u prazne, neiskorištene i nedovoljno iskorištene nekretnine, kupovinu stambenih jedinica u svrhu povećanja državnog stambenog fonda te povećanje broja priuštivih stambenih jedinica ciljanom novogradnjom.

Povećanjem broja priuštivih stambenih jedinica, izgradnjom nekretnina u državnom vlasništvu namijenjenih stambenom zbrinjavanju mladih i mladih obitelji te stambenim zbrinjavanjem na potpomognutim područjima doprinijet će se **demograskoj revitalizaciji**.

Ulaganjima i obnovom u prazne, neiskorištene i nedovoljno iskorištene nekretnine u vlasništvu Republike Hrvatske i njihovu aktivaciju za potrebe priuštivog stambenog zbrinjavanja potrebitih skupina stanovništva **poboljšat će se upravljanje državnom imovinom**.

Kroz pomoć u izgradnji i/ili ciljanu izgradnju novih stambenih jedinica namijenjenih za priuštivo stanovanje na prigradskim, ruralnim i potpomognutim područjima i posljedičnim proširenjem pristupačnosti stanovanja te razvojem javne infrastrukture **povećat će se privlačnost potpomognutih i ruralnih područja za život i stvaranje obitelji**.

b) Ključnu ulogu koju najamni stambeni odnos ima u pružanju fleksibilnih i priuštivih stambenih opcija za pojedince i obitelji. S tim u vezi, posebni cilj promiče uspostavu veće razine priuštivosti najamnog stanovanja, uz jačanje efikasnosti pravne zaštite subjekata najamnog odnosa sa svrhom postavljanja temelja za pozicioniranje najamnog odnosa kao dugoročno održivog rješenja stambene politike.

Otvaranjem pristupa najamnom stanovanju za osobe nižeg i srednjeg dohotka te osobama u koje rade u prekarnom radu, putem priuštive najamnine, povećat će se blagostanje i prilike života u urbanim sredinama s razvijenom društvenom infrastrukturom i odgovarajućim sadržajima te smanjiti marginalizacija potrebitih skupina stanovništva na rubovima gradova, jačajući društvenu koheziju u suburbanim područjima.

Priuštivost najamnina moguće je postići povećanjem ponude, kako gradnjom novih stambenih jedinica, tako i prenamjenom postojećih napuštenih građevina te aktiviranjem praznih stambenih jedinica u javnom i privatnom vlasništvu. Ovim aktivnostima **utjecat će se na smanjenje rizika od siromaštva i socijalne isključenosti te smanjenje nejednakosti u društvu, kao i socijalnu solidarnosti i odgovornosti**.

Unaprjeđenjem pravnog odnosa najma kao pravno i društveno kontroliranog područja u pitanju dostupnosti stana i omogućavanju da trošak stanovanja bude prihvatljiv za one skupine stanovništva koje ne mogu svoje stambeno pitanje riješiti na stambenom tržištu, **uspostaviti će se jača pravna sigurnost, povjerenje i zaštita u najamnom odnosu za sve dionike.**

Država će usmjeriti svoju investicijsku aktivnost na kupovinu stambenih jedinica i izgradnju novih u svrhu pružanja priuštivog javnog najamnog stanovanja za obitelji, uz povlaštene uvjete te **osobitu koncentraciju na područja koja bilježe značajna negativna demografska kretanja** kako bi se oko stambene infrastrukture za priuštivo javno najamno stanovanje izgradili potrebni sadržaji privlačni za ostanak obitelji, ali i stanovanje osoba s deficitarnim zanimanjima.

c) Negativna demografska kretanja, trend depopulacije i starenja naselja te pomoću mjera financijske, porezne, zemljišne i ekološko-energetske poluge stvara poticajno, privlačno, priuštivo i pristupačno okruženje za život, zadržavanje i naseljavanje mladih i obitelji čime se prevenira rizik od siromaštva i socijalne isključenosti i smanjuje financijsko opterećenje u ukupnim troškovima stanovanja.

Eliminirajući društvene nejednakosti u pristupu stambenom prostoru pod uvjetima koji zadovoljavaju poželjne standarde kvalitete i razinu troškova stanovanja **voditi će se računa o socijalnoj solidarnosti, jačanju društvene kohezije te smanjenju rizika od siromaštva i socijalne isključenosti**, razvoju javne infrastrukture i javnih usluga, posebno na potpomognutim i područjima s razvojnim posebnostima.

Ciljanim intervencijama **smanjit će se teret troškova stanovanja**, podići kvaliteta priuštivog stanovanja, ostvariti veća optimizacija iskorištenosti postojećih resursa te ublažiti društvene nejednakosti povezane s nedostatkom priuštivog stambenog prostora.

Promicat će se uspostava financijskih mehanizama za povećanje ponude, kako u najamnom, tako i u vlasničkom stambenom statusu. **Stambeno zbrinjavanje mladih i obitelji zahtijeva i prilagodbu stambenih prostora njihovim potrebama što podrazumijeva zadovoljenje standarda kulture građenja te unaprjeđenje kvalitete stambenih jedinica i okolnog prirodnog okoliša.**

Provedbom mjera koje imaju za svrhu **prilagodbu stanovanja i povezane infrastrukture stambenim potrebama obitelji s malom djecom, starijim osobama koje žive same i osobama smanjene pokretljivosti** omogućit će se životni uvjeti koji im omogućuju što veći stupanj funkcionalnosti, samostalnosti i pokretljivosti. Također, pristupit će se gradnji, odnosno prenamjeni napuštenih nekretnina za

povećanje smještajnih kapaciteta za studente i starije osobe, uz razvoj i prilagodbu potrebne infrastrukture, s naglaskom na osiguranje priuštivog institucionalnog, ali i izvaninstitucionalnog stanovanja u stambenim jedinicama u vlasništvu jedinica lokalne samouprave ili države. Održavanjem i stvaranjem mješovitih lokalnih zajednica za stanovnike svih životnih dobi **doprinosi se osnaživanju svijesti građana o međugeneracijskoj solidarnosti i iskazivanju brige i skrbi za susjede i sugrađane.**

d) Veću radnu i životnu mobilnost stanovništva osiguravanjem raznolikosti tipologije stambenih jedinica i uravnoteženom opskrbom istih, uvažavajući prostorne pritiske i specifične potrebe svake pojedine skupine stanovništva. Posebno se vodi računa o studentskom smještaju i stanovanju prilagođenom za starije osobe.

Poticanjem aktivnosti neprofitnih stambenih zadruga kroz uspostavu povoljnog investicijskog okvira za njihovo djelovanje, omogućava se mladima i mladim obiteljima dodatna opcija putem koje preuzimaju dio odgovornosti za vlastito stambeno zbrinjavanje korištenjem priuštivih uvjeta gradnje i stanovanja. U tom smislu, poticati će se država i jedinice lokalne samouprave za intenzivnije **korištenje instrumenta prava građenja** u djelovanju neprofitnih stambenih zadruga, kao i učinkovito raspolaganje zemljištem za gradnju u javnom vlasništvu u svrhu razvoja projekata priuštivog stanovanja. Navedeno doprinosi razvoju priuštivog stanovanja na čitavom teritoriju Republike Hrvatske, demografskoj revitalizaciji i jačanju kohezivnih veza u društvu.

Uvođenjem šarolike tipologije stambenih jedinica u urbano tkivo u skladu s karakteristikama potražnje pojedinog područja otvaraju se veće mogućnosti za radnu i drugu mobilnost te, posljedično, fleksibilno usklađivanje privatnih dimenzija života (obitelj) s poslovnom. Ulaganje u stanovanje veže sa sobom i ulaganje u stambenu i javnu infrastrukturu potrebnu za zadovoljenje potreba potrošača stambenog fonda. S tim u vezi, **usmjeravat će se ulaganja u razvoj javne infrastrukture, prije svega društvenu i zelenu**, u blizini novoizgrađenih stambenih jedinica ili onih prostora koji prolaze kroz obnovu i prenamjenu u stambeni.

Stanovanje zauzima najveći dio urbaniziranog prostora i prevladavajući je sadržaj naselja te područje tržišno motivirane gradnje. **Zbog toga stanovanje zaslužuje iznimnu pozornost u planiranju prostora, projektiranju i gradnji stambenog prostora.** U tom smislu, provodit će se kontinuirana analiza potreba i potražnje za stambenim jedinicama i poželjnim obilježjima stambenog fonda, u cilju uravnotežene i potrebama prilagođene stambene opskrbe i predviđanja adaptivnih modela stambenog zbrinjavanja, promovirajući olakšanu radnu mobilnost stanovništva i fleksibilan životni ritam.

4.2. Održivo stanovanje

POSEBNI CILJ 2: ODRŽIVO STANOVANJE		
Upravno područje: 6. Zaštita okoliša, klimatske promjene i energetika		
POKAZATELJ ISHODA	POČETNA VRIJEDNOST	CILJNA VRIJEDNOST (2030.)
Kod: OI.02.6.70 Kumulativne uštede energije u obnovljenim stambenim jedinicama za održivo stanovanje	0	1.275,3 GWh
MJERE		ROK PROVEDBE
1. Energetska obnova zgrada (I)		2030. godina
2. Primjena tehničko-tehnoloških unaprjeđenja u gradnji (R)		2030. godina
POKAZATELJI REZULTATA	POČETNA VRIJEDNOST	CILJNA VRIJEDNOST
1. Broj kućanstava u energetski obnovljenim stambenim jedinicama za održivo stanovanje	15 000	65 000
2. Broj donesenih propisa	0	2

Napomena:

- Reformska mjera (R)
- Investicijska mjera (I)

Doprinos posebnog cilja provedbi Nacionalne razvojne strategije do 2030. godine

Posebnim ciljem pruža se direktan doprinos realizaciji ciljeva iz Dugoročne strategije obnove nacionalnog fonda zgrada do 2050. godine (NN 140/20).

Dugoročnom strategijom predviđeni su ciljevi postepenog povećanja stope obnove nacionalnog fonda stambenih i nestambenih zgrada od 2 % 2025. i 2026. godine, 2,5 % 2027. i 2028. godine, 3 % 2029. i 2030. godine, zatim na 3,5 % od 2031. do 2040. godine te na 4 % od 2041. do 2050. godine. Za postizanje ciljeva određenih Dugoročnom strategijom u najvažnije mjere spada provedba nacionalnih programa energetske obnove za različite tipologije zgrada.

Programom energetske obnove višestambenih zgrada za razdoblje do 2030. godine razrađena je simulacija ušteda energije obnovom postojećih višestambenih zgrada, sukladno ciljevima Dugoročne strategije. Planirane kumulativne uštede energije u neposrednoj potrošnji (isporučena energija) u višestambenim zgradama, izračunate u skladu s Direktivom o energetske učinkovitosti, iznose 334,6 GWh u razdoblju 2025.-2027. odnosno ukupno 1.275,3 GWh u razdoblju 2025.-2030., uz preduvjet ostvarenja ciljeva zadanih Dugoročnom strategijom.

Doprinos posebnog cilja Programu Ujedinjenih naroda za održivi razvoj 2030. (UN Agenda 2030.)

Posebni cilj doprinosi brojnim održivim ciljevima *UN Agende 2030*, cilju 1. „Iskorijeniti siromaštvo svuda i u svim oblicima“, cilju 3. „Osigurati zdrav život i promicati blagostanje za ljude svih generacija“, cilju 7. „Osigurati pristup pouzdanoj, održivoj i suvremenoj energiji po pristupačnim cijenama za sve“, cilju 9. „Izgraditi otpornu infrastrukturu, promicati uključivu i održivu industrijalizaciju i poticati inovativnost“, cilju 10. „Smanjiti nejednakost unutar i između država“, cilju 11. „Učiniti gradove i naselja uključivim, sigurnim, prilagodljivim i održivim“ te cilju 13. „Poduzeti hitna djelovanja u borbi protiv klimatskih promjena i njihovih posljedica“ **smanjenjem energetske siromaštva, podizanjem energetske performansa stambenih jedinica, korištenjem resursno učinkovitih proizvoda i oporabljenih materijala te odgovornim upravljanjem građevnim otpadom.**

Značaj cilja

Provedbom mjera i aktivnosti koje proizlaze iz posebnog cilja 2. „Održivo stanovanje” **ostvarit će se značajne uštede u pogledu energetske učinkovitosti, postići zdraviji unutarjni i vanjski klimatski uvjeti, primjenjivati tehničko-tehnološka unaprjeđenja u gradnji, kako u materijalima, tako i u procesima gradnje, od projektiranja do izvedbe i održavanja zgrada te podići kvaliteta života svakog pojedinca u energetske održivim, zdravim, sigurnim, inspirativnim i funkcionalno oblikovanim prostorima.**

Provedba će utjecati na **energetsku učinkovitost i samodostatnost te tranziciju na čistu energiju** kroz zamjenu postojećih sustava za toplinske potrebe kućanstava ugradnjom modernih, visokoučinkovitih, alternativnih sustava koji koriste obnovljive izvore energije, provedbu Programa energetske obnove stambenog fonda do 2030. godine, uz prioritet ranjivih skupina građana u opasnosti od energetske siromaštva i posebnu pažnju prema stambenim građevinama unutar zaštićenih kulturno-povijesnih cjelina. U projektima energetske obnove zgrada, mjere energetske učinkovitosti povezat će se s mjerama za osiguranje zdravih unutarnjih klimatskih uvjeta, zaštitu od požara i rizika povezanih s pojačanom seizmičkom aktivnošću, a u svrhu podizanja kvalitete i vrsnoće izgrađenog prostora kao preduvjeta kvalitete života.

Vodit će se računa o poboljšanju kvalitete života na potpomognutim i područjima s posebnim razvojnim potrebama kroz programe energetske obnove višestambenih zgrada i obiteljskih kuća, oporabom građevinskog otpadnog materijala čime će se pružiti podrška ovim krajevima radi što bržeg oporavka te pružanja stanovništvu pogođenog područja uvjeta za kvalitetno, sigurno i priuštivo stanovanje, život, razvoj obitelji i ostanak. **Posebno će se voditi računa i o zgradama sa statusom kulturnog dobra** primjenom visokoučinkovitih alternativnih sustava, osiguranjem zdravih unutarnjih klimatskih uvjeta, protupožarne i protupotresne zaštite, aktivnostima za smanjenje energetske siromaštva, transformacijom postojećeg stambenog fonda u energetske visokoučinkovite i dekarbonizirane fondove zgrada. Obnovom stambenih zgrada pridonijet će se racionalizaciji potrošnje energije i energetskim uštedama, dekarbonizaciji sektora zgradarstva, mehaničkoj otpornosti i stabilnosti zgrada te pridonijeti razvoju zelene infrastrukture i kružnog gospodarenja prostorom i zgradama. Unaprjeđenjem kvalitete stanovanja i energetske samodostatnosti aktivnostima energetske obnove u svrhu podizanja kulture građenja, kvalitete izgrađenog prostora i kvalitete arhitekture kao poticaju nacionalnog razvoja i napretka **doprinijet će se prostornom razvoju kroz jačanje standarda i kvalitete stambenih jedinica te njihova izgrađenog i prirodnog okruženja.**

4.3. Prostor u funkciji stanovanja

POSEBNI CILJ 3: PROSTOR U FUNKCIJI STANOVANJA		
Upravno područje: 16. Lokalna samouprava		
POKAZATELJ ISHODA	POČETNA VRIJEDNOST	CILJNA VRIJEDNOST (2030.)
Kod: 01.02.16.104 Stanovništvo obuhvaćeno programima stanovanja na lokalnoj razini	0	48,5 %
MJERE		ROK PROVEDBE
1. Prilagodba upravljanja prostorom potrebama priuštivog stanovnja (R)		2025. godina
2. Ulaganje u zelenu urbanu infrastrukturu i kružno gospodarenje prostorom i zgradama (I)		2030. godina
POKAZATELJI REZULTATA	POČETNA VRIJEDNOST	CILJNA VRIJEDNOST
1. Izrađeni programi stanovanja na lokalnoj razini	0	25
2. Broj financiranih projekata za poticanje razvoja stambene infrastrukture	0	120
3. Izgrađena/uređena zelena infrastruktura u urbanim područjima u ha	0	40

Napomena:

- Reformska mjera (R)
- Investicijska mjera (I)

Doprinos posebnog cilja provedbi hijerarhijski nadređenog dokumenta – Strategija prostornog razvoja Republike Hrvatske (NN 106/2017)

Posebni cilj direktno doprinosi ciljevima tematskog područja 4. "Prioriteti i strateška usmjerenja prostornog razvoja", 4.1. „Održivost prostorne organizacije“, 4.1.3. „Razvijanje ugodnih i uređenih gradova“ u okviru Strategije prostornog razvoja Republike Hrvatske. Pod cilj 4.1.3. naglašava kako stanovanju kao temeljnoj funkciji grada treba posvetiti posebnu pažnju na nacionalnoj i lokalnoj razini utvrđivanjem odgovarajućih mjera za ostvarivanje prava na priuštivo i kvalitetno stanovanje.

Posebni cilj u skladu je i s ciljevima tematskog područja „Stanovanje“ u okviru Strategije prostornog razvoja Republike Hrvatske, osobito u dijelu koji se odnosi na pametno upravljanje zemljištem kako bi se utjecalo na interese investitora usmjerenih na građenje stanova za povremeno stanovanje. Preusmjeravanjem aktivnosti tržišno orijentiranih investitora na projekte dugoročno priuštivog stanovanja, lokalne vlasti iskazuju predanost ciljevima održivog stanovanja, održive prostorne organizacije i zadovoljenja stambenih potreba i zahtjeva za dulje razdoblje.

Također, analizom i ispitivanjem stvarnih i potencijalnih potreba i interesa stanovništva u okviru procesa izrade programa stanovanja na lokalnoj razini, povećat će se sigurnost da izgradnja na urbanom i prigradskom zemljištu i njegovo infrastrukturno opremanje nalazi svoje korisnike te usmjereno odgovara na potražnju. Programi stanovanja na lokalnoj razini trebaju uz primjenu mjera Stambene politike dati rješenja za uočeni stambeni jaz.

Ovaj posebni cilj je također u skladu i s ciljevima tematskog područja "Polazišta i koncepcija urbanog razvoja" u okviru Strategije prostornog razvoja Republike Hrvatske. Jedna od postavki koncepcije urbanog razvoja je afirmacija policentričnosti, osobito jačanje uloge više makroregionalnih središta, kao i ostalih više i srednje rangiranih središta značajnih za oblikovanje uravnotežene prostorne strukture.

Doprinos posebnog cilja Programu Ujedinjenih naroda za održivi razvoj 2030. (UN Agenda 2030.)

Posebni cilj posredno doprinosi održivim ciljevima UN Agende 2030. i to: cilju 3. „Osigurati zdrav život i promicati blagostanje za ljude svih generacija“, cilju 9. „Izgraditi prilagodljivu infrastrukturu, promovirati uključivost i održivu industrijalizaciju i poticati inovativnost“, te cilju 11. „Učiniti gradove i naselja

uključivim, sigurnim, prilagodljivim i održivim“, kroz prostorno planiranje s ciljem omogućavanja izgradnje priuštivih i kvalitetnih stambenih jedinica za sve građane i bez segregacije, vodeći računa o osobama i obiteljima niskog i srednjeg dohotka, na urbanim područjima s nedovoljnom stambenom ponudom, kao i potpomognutim područjima, utvrđenost povoljnih, predvidivih, stabilnih uvjeta za stanovanje u najmu, smanjenje troškova kućanstva koji otpadaju na stanovanje, povećanje blagostanja i održavanje mješovitih urbanih zajednica, stvaranjem stabilnog, priuštivog i poticajnog životnog okruženja kako u visokorazvijenim urbanim područjima, tako i u prigradskim naseljima, ruralnim područjima i potpomognutim područjima te mjerama zemljišne politike čiji je orijentir održavanje otpornih mješovitih lokalnih zajednica koje su prožete osjećajem intergeneracijske solidarnosti i društvene kohezije.

Značaj cilja

Posebnim ciljem „Prostor u funkciji stanovanja“ želi se ostvariti međusobna povezanost prostornog planiranja, urbanog upravljanja i priuštivog stanovanja što je presudno za održiv razvoj prostora, skladan i cjelovit razvoj naselja, uravnoteženo zadovoljavanje potražnje za priuštivim stambenim jedinicama na nedovoljno iskorištenom urbanom zemljištu, uz promicanje ideje kompaktnih područja mješovite namjene i korisnika.

Uspostavom jedinstvenih kriterija planiranja i upravljanja te strateškim pristupom planiranju korištenja, raspolaganja i upravljanja urbanim zemljištem kako bi se aktivirali svi neiskorišteni potencijali, omogućio ravnomjeran razvoj priuštivog stanovanja i pridonijelo boljem standardu i kvaliteti života svih dijelova Republike Hrvatske kvalitetnije će se upravljati državnom imovinom. **Veća učinkovitost upravljanja zemljištem u državnom vlasništvu ostvarit će se omogućavanjem raspolaganja zemljištem u državnom vlasništvu u korist jedinica lokalne samouprave**, a za potrebe razvoja projekata priuštivog stanovanja te poticanjem instrumenta prava građenja stambenih neprofitnih zadruga. Takvim pristupom potaknut će se, između ostalog, i razvoj potpomognutih područja i područja s razvojnim posebnostima te ojačati uloga gradova i općina u snižavanju troškova gradnje i stanovanja.

Poboljšat će se pristup i kvaliteta temeljne društvene infrastrukture i usluga povezivanjem postojećih i ravnomjernim razvojem novih usluga usklađenih s potrebama stanovništva pojedinih lokalnih zajednica, osiguranjem dostupnosti javne infrastrukture i javnih sadržaja te razvojem poslovnih mogućnosti komplementarnih stanovanju u njenoj blizini. **Prenamjenom nedovoljno iskorištenih lokacija i praznih zemljišta u javnom vlasništvu (državne i lokalne vlasti) u svrhe priuštivog stanovanja, lokalne vlasti će izdvojiti potrebne resurse za oplemenjivanje raspoloživog prostora osnovnim uslugama i potrebnom**

infrastrukturuom ključnom za potporu stambenom razvoju. Nastavno na prethodno, poboljšat će se kvaliteta života razvojem javne infrastrukture (komunalne, prometne, poslovne i društvene), podrška stanogradnji i razvoj javnih usluga, usmjeravanjem resursa jedinica lokalne samouprave za nadogradnju i proširenje razine opsluživanja urbanog zemljišta, osiguravajući da novi stambeni projekti imaju pristup osnovnim i privlačnim sadržajima koji će potaknuti stanovnike na ostanak i na osobni i profesionalni razvoj.

Kroz poboljšanje urbane infrastrukture u blizini postojećih i novih stambenih jedinica uz prioritizaciju onih u programu priuštivog stanovanja, kao i stvaranjem poticajnog okruženja za investitore zainteresirane za projekte priuštive stambene gradnje modelima koji će smanjiti početne troškove gradnje kroz smanjenje troškova zemljišta u cilju realizacije izgradnje priuštivih stambenih jedinica i povezane javne infrastrukture te osiguranjem reinvestiranja profita za kontinuirano, dugoročno i održivo financiranje priuštivog stanovanja razvijat će se regionalna konkurentnost i pametni gradovi.

Proaktivnom zemljišnom politikom kroz dokup, prenamjenu i uređenje zemljišta, jedinice lokalne samouprave mogu dati značajan doprinos kako bi se privatni investitori obvezali na adekvatnu kvotu priuštivih/socijalnih stambenih jedinica u novoj stanogradnji. Lokalne vlasti poticati će održavanje i stvaranje mješovitih stambenih zona u područjima najveće potražnje što će pridonijeti razvoju kompaktnih, uključivih i otpornih lokalnih zajednica.

U Hrvatskoj prevladava koncentracija stanovništva u gradovima i općenito neujednačen prostorni razvoj, što predstavlja velik prostorni potencijal za razvoj naselja subregionalnog i lokalnog značaja.

Dostupnim priuštivim stanovanjem potaknut će se koncepcija policentričnog i održivog razvoja koja može ublažiti tempo depopulacije najugroženijih područja i stvoriti preduvjete privlačnosti za mlađu populaciju, prema konceptu socijalne uključenosti, ravnopravnog pristupa javnim i drugim sadržajima, te pravu na rad i osobni napredak, koristeći potencijale novih tehnologija i zelenog poslovanja.

U tom kontekstu potrebno je da sustav prometne infrastrukture podržava razvoj optimalnog sustava naselja, uravnoteženi regionalni razvoj, međusobno nadopunjavanje ruralnih i urbanih područja te povezanost s europskim prometnim sustavima i urbanom mrežom. Prometna infrastruktura treba omogućiti mobilnost i jednaku dostupnost u svim područjima, uključujući i širenje dohvata slobodnog građevinskog zemljišta čime se direktno povećava mogućnost priuštivog stanovanja.

Načelo omogućavanja pristupa svim javnim uslugama za sve građane u kontekstu prometa znači osiguravanje pristupa javnom prijevozu te ostalim oblicima mobilnosti. Urbani prometni sustav stanovnicima određenog područja treba osigurati jednostavnije, brže, ekonomičnije i održivo obavljanje poslova i drugih potreba korištenjem javnih prijevoznih sredstava.

Kroz uređenja okoliša zgrada uklapanjem zelene infrastrukture i planiranja njezinih elemenata između postojećih zgrada koje se obnavljaju, odnosno pretvaranje postojeće sive infrastrukture u šetnice, drvorede, promenade, travnate površine, zelene oaze susjedstva, rekreacijske staze uz vodotoke. Predviđanjem načela kružnosti u novim naseljima koja se planiraju u svrhu priuštivog stanovanja, promiče se **revitalizacija brownfield područja kao parkova, terapijskih vrtova, tematskih i sportskih parkova, dječjih igrališta čime se, u značajnoj mjeri, doprinosi kvaliteti života i unaprjeđenju prostora.**

Demografskoj revitalizaciji krajeva diljem Republike Hrvatske doprinijet će se kroz aktivnost primjene načela kružnog gospodarenja prostorom i zelene infrastrukture, povećanjem dostupnosti potrebnih javnih prostora obnovom i prilagodbom napuštenih zgrada stambenoj i mješovitoj namjeni s naglaskom na razvoj potrebne društvene infrastrukture i sadržaja te izgradnju sportsko-rekreativnih igrališta, posebice u manje razvijenim sredinama, čime se promiče kvaliteta izgrađenog prostora kao poticajnog životnog ambijenta čija vrsnoća predstavlja osnovu kvalitete života stanovnika.

Kroz ugradnju održivih rješenja i rješenja temeljenih na prirodi za upravljanje oborinskom odvodnjom kod planiranja novih naselja, planski osmišljene zelene i vodne površine i druga prostorna rješenja u stambenim naseljima koja pridonose očuvanju, poboljšanju i očuvanju prirode, prirodnih funkcija i procesa, poticanje učinkovitog kružnog korištenja prostornim resursima uz smanjenje širenja građevinskih područja na trenutačno neizgrađena područja i implementaciju načela pametne densifikacije izgrađenog područja što doprinosi poboljšanju energetske svojstava postojećih zgrada, smanjenju nastanka građevnog otpada, ukupnom očuvanju resursa korištenih u prostoru i zgradama te revitalizaciji urbanog prostora utjecat će se na energetske i ekološke učinkovitost.

5. MJERE PROVEDBE POSEBNIH CILJEVA

Kako bi se ostvarila vizija *Stambene politike* i ispunili postavljeni ciljevi, potrebno je uspostaviti sustav priličnog stanovanja u Republici Hrvatskoj. Svaka država prilagođava mjere provedbe stambenih politika prema svojem naslijeđu, potrebama i mogućnostima. U uvodnim poglavljima dani su kontekst i analiza razvojnih potreba, na temelju čega su postavljeni posebni ciljevi *Stambene politike*. Mjere za provedbu posebnih ciljeva kreirane su uz pomoć četiri poluge s kojima raspolaže država: financijska, porezna, zemljišna i ekološko-energetska (slika 13.). Pored navedenoga, u uspostavi sustava za prilično stanovanje potrebno je, kao posebnu mjeru, urediti pravno-upravljajući okvir.



Slika 13. Shematski prikaz poluga za izradu mjera Stambene politike

Za uspješnu provedbu nužno je koristiti kombinacije svih mjera kako bi one djelovale sinergijski na ispunjenje zadanih posebnih ciljeva, u postojećim okolnostima. Uzimajući u obzir promjene koje se događaju tijekom vremena u konjunkturi i na tržištu nekretnina, potrebno je pratiti stanje i prema potrebi korigirati mjere provedbe. U nastavku se daje prikaz i razrada mjera, razvrstano prema posebnim ciljevima.

5.1. Mjere uz posebni cilj 1: Priuštivo stanovanje

Dva su načina kojima je moguće unaprijediti priuštivost stanovanja: povećanjem dohotka kućanstva ili redukcijom troškova stanovanja. Zbog inflacijskih pritisaka smanjuju se dobrobiti povećanja dohotka, stoga se smanjenje troškova stanovanja pokazuje se učinkovitijom opcijom, posebno u situaciji kad ponuda stambenih jedinica ne može zadovoljiti potražnju za njima. **Ključni elementi koji utječu na smanjenje troška stanovanja jesu: s jedne strane povećanje ponude (zbog mehanizma ponašanja tržišta³⁷), a s druge smanjenje troškova gradnje što uključuje: zemljište, materijale, usluge, rad i financiranje.**

5.1.1. Unaprjeđenje pravno-upravljačkog okvira

Za oblikovanje **kohezivne, koherentne i učinkovite nacionalne stambene politike** potreban je snažan i stabilan pravni i upravljački okvir sa stabilnim izvorima financiranja. U svjetlu činjenice da je područje predloženog razvoja javne politike priuštivog stanovanja od velike egzistencijalne važnosti za sve građane Republike Hrvatske, potreban je **sveobuhvatan i koordiniran pristup planiranju i upravljanju stanovanjem**, orijentiran na generiranje dugoročnih koristi i uspostavu ravnoteže između različitih interesa uključenih dionika.

a) Unaprjeđenje pravnog okvira

Jedan od primarnih fokusa predstavlja jačanje učinkovitosti pravne zaštite najamnog odnosa, osiguravajući da i najmodrimci i najmodavci uživaju jednaku razinu zaštite i stabilnosti od proizvoljnih i nepredvidivih događaja.

Prosječno trajanje stambenih sudskih sporova iznosi nekoliko godina što predstavlja značajne rizike za najmodavce i stvara odbojnost u aktiviranju praznih stanova, stoga ne iznenađuje činjenica da dugoročni najam nije raširena pojava u RH.

Navedeno podrazumijeva nužno preispitivanje i izmjene u dijelu organizacije pravosuđa usmjereno na povećanje efikasnosti u stambenim sporovima. Zbog važnosti ovog pitanja neke države imaju npr. odjele građanskih sudova specijalizirane za stambene sporove. Nadalje, unaprjeđenjem **Zakona o najmu stanova** (NN 91/96, 48/98, 66/98, 22/06, 68/18, 105/20) izradom novog zakonskog okvira potrebno je osuvremeniti odredbe koje će omogućiti dodatnu pravnu sigurnost svih dionika najamnog odnosa.

Turistička aktivnost je za mnoge zemlje u razvoju koje se suočavaju s nepovoljnim promjenama u uvjetima razmjene poljoprivrednih proizvoda i visokim razinama ograničenja u međunarodnoj trgovini roba postala primarni izvor rasta zaposlenosti

37 Samuelson P. A. i Nordhaus W. D. (2000.), Ekonomija, XV. izdanje: Tržišne su ekonomije po prirodi nemirne i uvijek u nepopustljivom gibanju. Cijene svih dobara se protekom vremena mijenjaju. Ekonomija ima vrlo moćno oruđe za objašnjenje tih i mnogih drugih promjena u našem ekonomskom okruženju. Ono se zove teorija ponude i potražnje. U svojem opisu ponašanja tržišta, teorija ponude i potražnje koristi pojmove: elastičnost potražnje i ponude na cijenu. Ukoliko je kapacitet proizvodnje ograničen, tada će i veliko povećanje cijena izazvati malo povećanje proizvodnje. To predstavlja neelastičnu ponudu na cijenu i opisuje trenutnu situaciju sa stanogradnjom u RH gdje je ustanovljen nedostatak cca 236 731 stambenih jedinica.

i izvoznih prihoda. Turizam je, stoga, za mnoge ekonomije, pogotovo male ekonomije, kao što je to u našem slučaju, postao važan, a često i dominantan, motor ekonomskog rasta. Međutim, eksternalije, koje su posljedica intenzivne turističke aktivnosti u pojedinoj zemlji, nisu samo ograničene na one ekonomske, u koje se najčešće ubraja zaposlenost, ekonomski rast i ranije priljev stranih valuta. U turističke eksternalije se ubrajaju i one koje su vezane za okoliš te one koje utječu na društvene i kulturološke aspekte života u turističkim zemljama. Svjetska turistička organizacija (engl. World Tourism Organization) održivi turizam u nekoj zemlji ili regiji stoga definira kao onaj turizam koji uspostavlja ravnotežu između ekonomskih, društvenih, kulturoloških i okolišnih preduvjeta za uspješno bavljenje turističkim aktivnostima, poticanja opetovanih posjeta turista toj zemlji i kvalitete života rezidenata te zemlje.

Međutim, uz pozitivne ekonomske eksternalije, turizam proizvodi i negativne ekonomske eksternalije. Kao dvije najznačajnije negativne eksternalije nabrajaju se porast opće razine cijena dobara i usluga u regijama koje se intenzivno bave turizmom te porast razina cijena nekretnina (bilo da je riječ o zemljištu ili o nekretninama za stambenu i komercijalnu uporabu), kao i porast cijena najamnina. Ne treba zaboraviti i na povećane komunalne troškove te opasnost od gubitka izvornih konkurentskih prednosti i dugoročnog smanjivanja prihoda od turizma. **Uz državnu razinu kroz izmjene zakonskog okvira za turizam i ugostiteljstvo te donošenje novih propisa kojima se nastoji poboljšati upravljanje i održavanje zgrada i na lokalnoj razini je potrebno sagledati problematiku kratkoročnog najma stanova te normativno ograničiti daljnje povećanje takvog oblika korištenja stambenog fonda za opće dobro.**

Gradnja novih stambenih zgrada za priuštivo stanovanje moguća je u svim oblicima investiranja: javno, privatno i javno-privatno partnerstvo, kao i korištenjem instrumenta prava građenja. Svi navedeni oblici su djelomično zakonski regulirani, a unaprijedit će se dopunama kako bi bili prilagođeni priuštivom stanovanju.

Zakon o društveno poticanoj stanogradnji (NN 109/01, 82/04, 76/07, 38/09, 86/12, 07/13, 26/15, 57/18, 66/19, 58/21) koji već sada omogućava gradnju stanova za priuštivu kupnju i najam, **treba omogućiti novo intenzivnije financiranje i novu metodologiju određivanja regionalno priuštivih pragova. S obzirom na brojne dosadašnje izmjene ovoga zakona i suštinske promjene u konceptu financiranja, izradit će se novi Zakon o priuštivom stanovanju.** Osim toga, potrebno je propisati redovito godišnje izračunavanje i javno objavljivanje priuštivih najamnina putem godišnjeg Pregleda tržišta nekretnina. Iz Zakona će proizaći i podzakonski akti za provedbu povrata dijela poreza za kupnju prve nekretnine za mlade i Program priuštivog najma.

Za aktiviranje postojećih praznih stambenih jedinica u privatnom vlasništvu, potrebno je donijeti **Program priuštivog najma** koji će regulirati prava i obveze svih dionika, uz tipske ugovore. Pod pretpostavkom da je moguće godišnje aktivirati od 0,5 do 1 % praznih stanova putem Programa priuštivog najma, ta mjera bila bi najefikasnija glede brzine i troškova omogućavanja priuštivog stanovanja našim građanima. Navedeni program, kao i povrat dijela poreza pri kupnji prve stambene nekretnine, pokrenut će se žurnim izmjenama Zakona o društveno poticanoj stanogradnji.

Isto tako, **Zakon o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima** (NN 106/18, 98/19, 82/23), koji se komplementarno nadopunjuje sa Zakonom o društveno poticanoj stanogradnji, uz dosadašnju nadležnost mogao bi preuzeti provedbu mjera za posebne potrebe građana na potpomognutim područjima (osiguranje zemljišta za potrebe stambenog zbrinjavanja mladih i poljoprivrednika). I ovaj Zakon će se modificirati kako bi bio bolje prilagođen za mlade osobe.

S obzirom na to da je na snazi **Zakon o zadrugama** (NN 34/11, 125/13, 76/14, 114/18, 98/19), za veću primjenjivost neprofitnih stambenih zadruga i poticanje njihova rada, osim već navedenih instrumenata, **potrebno je dodatno definirati neprofitno djelovanje i razviti višeslojni sustav nadzora.** Takav nadzor bi smanjio rizike svim dionicima u poslovanju sa zadrugama, a posebno kreditorima i samim zadrugarima.

Novi **Zakon o prostornom uređenju** koji će zamijeniti aktualni Zakon o prostornom uređenju (NN 153/13, 65/17, 114/18, 39/19, 98/19, 67/23) trebao bi otvoriti mogućnosti za brže promjene prostornih planova te uvesti novu namjenu zemljišta za „priuštivo stanovanje“.

U okviru stambene politike nužno je kvalitetnije regulirati upravljanje i održavanje zgrada što slijedi novim **Zakonom o upravljanju i održavanju zgrada.** Ovim zakonom doprinijet će se sustavnom podizanju kvalitete stanovanja, efikasnijem ispunjavanju temeljnih zahtjeva za građevine te unaprjeđenju izgleda zgrada, a time i unaprjeđenju životnog i radnog okoliša, definiranjem i uređivanjem pitanja koja su bitna za učinkovito i adekvatno suvlasničko upravljanje zgradama, odnosno upravitelja zgrada kao i s time povezanim uređenjem pitanja održavanja zgrada. **Tim zakonom će se omogućiti i prilagodba stanova za starije osobe, ali i za mlade obitelji s malom djecom, na način da se sufinancira ugradnja dizala u postojeće zgrade.**

Osim toga, Zakon predviđa sufinanciranje obnove pročelja zgrada u kulturno-povijesnim cjelinama gradova. Navedeno je komplementarno sa Zakonom o zaštiti i očuvanju kulturne baštine (NN 145/24) u dijelu poticanja obnove zgrada unutar kulturno-povijesnih cjelina u gradovima kako bi se izbjeglo napuštanje i propadanje tih prostora u područjima sa slabije razvijenim turizmom, dok bi s druge strane doprinijelo atraktivnosti i turističkoj privlačnosti naših gradova.

b) Unaprjeđenje upravljačkog okvira

Aktivacija, bolje upravljanje, unaprjeđenje i veće korištenje nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske omogućit će se simboličnim troškom raspolaganja, odnosno **darovanjem u korist jedinica lokalne samouprave**. Međutim, kako bi se osiguralo da upravljanje tim nekretninama na lokalnoj razini promiče nacionalne strateške i lokalne razvojne ciljeve priuštivog stanovanja, pravni posao darovanja i financijske potpore, uvjetovat će se **izradom lokalnog programa stanovanja** unutar kojeg će jedinica lokalne samouprave detektirati one sociodemografske skupine u najvećoj potrebi za priuštivim stanovanjem i analitičke projekcije potreba. Jedinica lokalne samouprave će potom odrediti model korištenja darovane nekretnine u korist identificiranih skupina. Pritom, ključno je očuvanje i jačanje stambenog fonda u javnom vlasništvu u svrhu pružanja podrške ciljevima priuštivosti i dostupnosti stanovanja.

Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama (APN), kao centralna neprofitna agencija Vlade RH dobiva i središnju ulogu u provedbi stambene politike. APN će, u suradnji s jedinicama lokalne samouprave, planirati potrebe i osiguravati priuštive stambene jedinice, pratiti raspodjelu raspoloživih sredstava prema izrađenim planovima, naplatu i povrat zajmova iz svoje nadležnosti te provedbu Programa priuštivog najma i drugo.

Kako bi se ostvario koherentan sustav upravljanja stanovanjem na lokalnoj razini u sustav upravljanja uvodi se **obveza izrade lokalnih programa stanovanja za jedinice lokalne samouprave**. Uvođenjem lokalnih sustava upravljanja stanovanjem uz određivanje jasnih ciljeva i smjernica razvoja, na temelju lokalno provedenih analiza, postiže se usklađenost lokalnih stambenih inicijativa i aktivnosti sa **strateškim nacionalnim ciljevima i specifičnim potrebama lokalnih zajednica**.

Putem programa stanovanja na lokalnoj razini koordiniraju se radnje svih tijela jedinica lokalne samouprave, suradnja s APN-om i ostalim javnim dionicima koji upravljaju politikama i programima stanovanja te se stječe osnova za raspodjelu raspoloživih sredstava nužnih za realizaciju priuštivog stanovanja.

U izradi ovih planskih dokumenata promiče se snažna suradnja i partnerstvo lokalnih vlasti sa širokim spektrom javnih i privatnih subjekata te općom javnosti kako bi se uspostavio sinkronizirani i na konsenzusu utemeljen rad na rješavanju stambenih potreba. Krajnji proizvod je pisani dokument koji komunicira odnos između stambenih potreba lokalne zajednice i predložene strategije djelovanja, definirajući specifične ciljeve, aktivnosti i odgovorne subjekte za provedbu te vremenski tijek predviđenih radnji. Programi stanovanja na lokalnoj razini trebaju uz primjenu mjera Stambene politike dati rješenja za uočeni stambeni jaz. Posebna pažnja treba biti posvećena izračunu omjera troškova i koristi prilikom suradnje s privatnim sektorom za potrebe priuštivog stanovanja. Neki od koraka razvoja

programa stanovanja obuhvaćaju sociodemografsku analizu i analizu stambenih potreba, analizu postojećeg stanja sustava stanovanja na lokalnoj razini, definiranje ciljeva politike koji se žele postići kroz planove, razvoj sveobuhvatnog pristupa u ispunjavanju postavljenih ciljeva korištenjem čitavog spektra raspoloživih resursa (financijskih i ljudskih), definiranje metrike za mjerenje uspjeha, odnosno ključnih pokazatelja uspješnosti, numeričkih ciljeva i povezanih prekretnica za praćenje napretka i detekciju prepreka i slabosti sustava. **Kako bi se osigurala učinkovitost i uskladila metodologija ovih ključnih dokumenata za usmjeravanje stambenih politika na lokalnoj razini, MPPI će izraditi smjernice za izradu lokalnih programa stanovanja.**

c) Unaprjeđenje financijskog okvira

Zadovoljenje potreba građana za priuštivim stanovanjem izravno iz proračuna države/jedinica lokalne samouprave je izazovno, posebno uzimajući u obzir rast cijena na tržištu nekretnina te broj stambenih jedinica koje nedostaju, stoga se dugoročno planira financiranje priuštivog stanovanja iz više različitih izvora po uzoru na druge države. Financijska inicijativa usmjerena je povećanju pristupa i mobiliziranju financijskih sredstava za potporu provedbi posebnih ciljeva Stambene politike.

Ročnost kredita velika je prepreka razvoju institucionalno vođenih stambenih projekata za iznajmljivanje i/ili neprofitnih stambenih zadruga. Projektno financiranje u sektoru stambenih nekretnina je kratkoročno i namijenjeno tvrtkama koje djeluju profitno na tržištu, a trajanje dostupnog financiranja ima izravan utjecaj na troškove koje građani moraju snositi kako bi riješili svoje stambeno pitanje. Kako bi se stvorila pristupačna rješenja, priuštivo stambeno financiranje svakako mora biti dugoročno. Uspostavljena je petlja koja bi se trebala razriješiti uz pomoć mjere financijske poluge. Dugoročna financijska rješenja trenutačno se ne razvijaju jer se ne vide pouzdane organizacije kojima se može dati kredit dok se pružatelji usluga priuštivog najma i/ili neprofitne stambene zadruge ne mogu razvijati jer nemaju pristup dugoročnom financiranju.

Financijski posrednici posebne namjene (engl. *Special purpose financial intermediaries – SPFI*) ili financijski katalizatori, specijalizirane su organizacije koje identificiraju i procjenjuju potrebe za zaduživanjem nositelja stambenih projekata za iznajmljivanje ili neprofitnih stambenih zadruga te pomažu organizirati financiranje kako bi se zadovoljile te potrebe³⁸. To može uključivati prikupljanje potreba za zaduživanjem grupa pružatelja priuštivih stanova, osiguravanje financijskih sredstava potrebnih za zadovoljenje tih potreba i zatim njihovu distribuciju. SPFI koji su osnovani za pružanje pristupačne stambene ponude imaju nekoliko različitih oblika. Oni uključuju javne agencije, nevladine neprofitne organizacije ili profitne privatne subjekte.

38 UNECE (2021), #Housing2030: Effective policies for affordable housing in the UNECE region

Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama kao centralno provedbeno tijelo Stambene politike, u suradnji s MPGI-jem, će identificirati potrebe i prioritete za priuštivo stanovanje te operativno provoditi Stambenu politiku.

Financiranje provedbe ciljeva Stambene politike podijeljeno je u dva dijela, u skladu s pratećim akcijskim planovima. U prvom razdoblju provedba će se financirati iz državnog proračuna, a očekuje se i poseban doprinos novog smjera EU-a politici stanovanja³⁹.

U drugom razdoblju provedbe Stambene politike, nakon donošenja novih zakonskih rješenja i pretpostavki za provedbu, u financiranje će se uključiti Hrvatska banka za obnovu i razvitak (HBOR) kroz ulogu osiguranja sredstava za priuštivo stanovanje prema ciljevima Stambene politike, upravljanjem novim revolving fondom, kreditiranjem i ulaganjem u projekte priuštivog stanovanja javnog i privatnog sektora.

Projekti stanogradnje dijelom će se financirati i kroz postojeći Urbani razvojni fond⁴⁰ kako bi se što prije aktivirala sredstva za priuštivo stanovanje.

Tako će se uz aktivno sudjelovanje države privući potrebna sredstva za realizaciju projekata priuštivog stanovanja i omogućiti dugoročno financiranje. Uz pomoć novog revolving fonda, moguće je privući sredstva s više strana: komercijalne banke, međunarodne investicijske i razvojne banke, mirovinski fondovi, vlastite obveznice i obavezna proračunska sredstva RH. Iskustva s revolving stambenim fondovima imaju Austrija, Danska, Nizozemska, Italija i Slovenija⁴¹. Takav fond bi trebao djelovati u dva smjera – osiguravati nužna sredstva kako bi se omogućilo priuštivo stanovanje i reinvestirati sredstva od povrata koja bi nastajala uplatom najamnina ili prodajom stanova.

d) Unaprjeđenje poreznog okvira

Porezi mogu djelovati restriktivno i/ili poticajno tako da porezna politika predstavlja efikasan instrument upravljanja stambenim fondom. Brojni prazni stanovi uz stanove koji se kratkoročno koriste u nekim dijelovima RH predstavljaju dominantnu pojavu dok, s druge strane, imamo sve negativne pojave otežane priuštivosti stanovanja za mlade osobe. To su dovoljni razlozi kako bi se porezna politika izravnije uključila u problematiku stanovanja. Mjere porezne poluge osmišljene su tako da iskoriste snagu poreznog sustava za poticanje priuštivog stanovanja. Navedeno je vidljivo u novoj razradi poreza na nekretnine i promjeni poreznog tretmana prema kratkoročnom najmu stanova, a taj pristup u kombinaciji s poticajima onda pojačava mjere stambenih politika.

39 U započetom novim mandatu 2024. godine, predsjednica EU komisije najavila je promjene u pristupu EU-a politici stanovanja s naglaskom na pomoć u rješavanju tog ključnog pitanja za europske građane:

<https://www.euronews.com/my-europe/2024/08/13/von-der-leyen-promised-an-eu-commissioner-to-tackle-the-housing-crisis-what-would-be-its-r>

40 <https://www.hbor.hr/hbor-zapoceo-s-operativnom-provedbom-novog-financijskog-instrumenta-urbani-razvojni-fond/1457>

41 OECD (2023), Strengthening Latvia's Housing Affordability Fund

Potpora za mlade pri kupovini prve stambene nekretnine ima za cilj smanjiti financijsko opterećenje ciljne skupine kupaca te je u funkciji olakšice u donošenju jedne od najvažnijih životnih odluka – stambenog zbrinjavanja kroz stambeni status vlasništva. Dodatno treba **poticati neprofitne investitore**, posebno neprofitne stambene zadruge, u skladu s mogućnostima i ograničenjima pojedinog poreznog propisa, kako bi se privukla značajnija ulaganja u projekte razvoja i izgradnje priuštivih stambenih jedinica i naselja.

Navedena potpora za mlade realizirat će se povratom novčanih sredstava u iznosu od 50 % plaćenog PDV-a za prvu stambenu nekretninu, odnosno povratom iznosa poreza na promet nekretnina u cijelosti⁴², sve obračunato prema primjerenim stambenim površinama i cijenama. Novom poreznom politikom, kroz porez na nekretnine koji je uveden 1. siječnja 2025. kao zamjena za porez na kuće za odmor, se želi djelovati na aktiviranje nekorištenih stambenih nekretnina i poticanje dugoročnog najma.

5.1.2. Povećanje ponude stambenih jedinica za priuštivo stanovanje

Uz pomoć ove mjere, nedostatak stambenih jedinica za priuštivo stanovanje građana RH nastojat će se umanjiti putem **ciljanih ulaganja i financijskih poticaja na strani stambene ponude⁴³**.

a) Aktiviranje postojećih praznih stambenih jedinica i uključivanje u Program priuštivog najma stanova

Uzimajući u obzir iznimno velik broj praznih stambenih jedinica u RH, aktiviranje istih se nameće kao najbrži i racionalni model za povećanje ponude stanova za priuštivi najam. Osim direktnih učinaka osiguranja priuštivog najma, ovaj model bi polučio i korisne indirektno učinke s povećanom ponudom na tržištu najamnih stanova.

Stambene jedinice u vlasništvu RH kojima upravlja društvo Državne nekretnine d.o.o. i stambene jedinice u vlasništvu javnih ustanova i tvrtki u državnom vlasništvu, koje se ne koriste, aktivirat će se za potrebe Programa priuštivog najma, uzimajući u obzir potrebe za stambenim zbrinjavanjem određene prema posebnim zakonima.

Znatno veći prazan stambeni fond nalazi se u pojedinačnom privatnom vlasništvu koji će se nastojati aktivirati u što većem broju uz pomoć modela iz Programa priuštivog najma.

42 Povrat poreznih davanja ima praktičnu ulogu u provedbi, ali i u evidentiranju tržišnih cijena nekretnina i realizirat će se kroz izmjene i dopune Zakona o društveno poticanoj stanogradnji.

43 Teorija ponude i potražnje daje nam nedvojbeni odgovor da se za priuštivo stanovanje u slučaju neelastične ponude na cijenu treba sve napore usmjeriti prema povećanju stambene ponude, a ne prema stambenoj potražnji.

44 Program priuštivog najma realizirat će se kroz izmjene i dopune Zakona o društveno poticanoj stanogradnji.

Model se temelji na anuliranju dviju ključnih prepreka zbog kojih stanovi ostaju prazni:

1. problematika pravne nesigurnosti za najmodavce

2. financijski poticaj, odnosno sredstva za uređenje stana

Navedeno se odnosi na vlasnike stanova koji pristanu na aktiviranje svojeg praznog stana (ako je najmanje dvije godine stan bio prazan), u skladu s uvjetima iz novog Programa priuštivog najma⁴⁴. **Poticaj se isplaćuje vlasnicima kao naknada za uslugu koju daje javnom sektoru svojom nekretninom (analogno modelu javno-privatnog prtnerstva).** Aktiviranje praznih stanova podrazumijeva područja gdje se utvrdi disparitet tržišnih cijena od priuštivog najma. Izračuni će se raditi za različite veličine stanova, različita područja i različite prihode obitelji najmoprimaca. U novom Programu priuštivog najma razradit će se svi elementi zaštite za sve dionike dugoročnog priuštivog najma.

Osnovni elementi novog Programa priuštivog najma:

- Vlasnik stambene nekretnine koja nije korištena najmanje dvije godine prijavljuje se u Program i sklapa ugovor kojim nekretninu daje na upravljanje APN-u.
- Ugovor o upravljanju sklapa se na rok od najmanje tri godine, a najviše na deset godina. Poticaj za vlasnika obračunava se za ugovoreno vrijeme i medijalnu tržišnu najamninu za područje u kojem se nalazi nekretnina i isplaćuje se u dvjema ratama nakon potpisa ugovora. Poticaji služe kao naknada za uslugu koju daje vlasnik stana, tj. svoju nekretninu unosi u *Program priuštivog najma*.
- Najmoprimac sklapa tipski ugovor s APN-om kojem plaća priuštivu najamninu.
- Ciljna skupina najmoprimaca nalazi se između kućanstava koja se nalaze u rasponu od minimalne razine prihoda do prosječnih prihoda.
- Cijena priuštivog najma koji će plaćati najmoprimac usklađuje se s izračunom lokalnog priuštivog najma koji će se javno objavljivati najmanje jednom godišnje i s provjerom ispunjavanja uvjeta najmoprimca. Ako najmoprimac prijeđe dohodovni prag za priuštivi najam, on može ostati u stanu, ali s povećanom najamninom.
- Sve administrativne poslove će provoditi APN uz pomoć bodovnih lista za najmoprimce i lista raspoloživih primjerenih stanova, uz web-aplikaciju.

⁴⁴ Program priuštivog najma realizirat će se kroz izmjene i dopune Zakona o društveno poticanoj stanogradnji.

b) Prenamjena postojećih neiskorištenih prostora (napuštene škole, vojne zgrade, industrijski pogoni)

Prenamjenu radova je moguće organizirati instrumentima prava građenja za neprofitne stambene zadruge, kao i primjenom javno-privatnog partnerstva. Napuštene zgrade moguće je na više načina prenamijeniti za potrebe stanovanja, studentskog smještaja ili smještaja starijih osoba. Prenamjene će se planirati u lokalnim programima stanovanja koje će izrađivati jedinice lokalne samouprave.

c) Gradnja novih višestambenih zgrada

Gradnja je najdulja i najskuplja opcija povećanja ponude priuštivih stambenih jedinica. Prosječan period od početne ideje do realizacije investicijskog projekta u graditeljstvu iskustveno iznosi od 3 do 5 godina⁴⁵, uz konstantno rastuće troškove građenja⁴⁶. Mogući instrumenti provedbe nalaze se uz izračun priuštivih troškova stanovanja prema modificiranom modelu POS-a koji je zbog promijenjenih društvenih i gospodarskih okolnosti potrebno modificirati izradom novoga Zakona o priuštivom stanovanju te uz pomoć prava građenja za neprofitne stambene zadruge, kao i suradnjom s privatnim poduzetnicima na izgradnji priuštivih stanova. Program stanogradnje na potpomognutim područjima normiran je Zakonom o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima (NN 106/18, 98/19, 82/23) i njime se potiče naseljavanje i ostanak stanovništva na potpomognutim područjima čime se doprinosi preokretanju negativnih demografskih trendova i demografskoj revitalizaciji. Programi zbrinjavanja na potpomognutom području podrazumijevaju subvencionirane, posebno povoljne cijene otkupa i najma stanova.

Postojeći program POS-a sastoji se od nekoliko modela:

- **Program A** – obuhvaća gradnju višestambenih zgrada za prodaju uz povoljnu kreditnu liniju APN-a⁴⁷ i gradnju stanova za priuštivi najam s mogućnošću otkupa stana (pri čemu se plaćene najamnine u odgovarajućem postotku priznaju prilikom otkupa stana)
- **Program B** – obuhvaća povoljno kreditiranje preko APN-a za gradnju ili rekonstrukciju obiteljskih kuća i kuća u nizu (uz vlastito zemljište korisnika kredita ili ako JLS povoljno ustupi svoje građevinsko zemljište)
- **Program C** – obuhvaća povoljno kreditiranje preko APN-a za nabavu materijala za gradnju obiteljskih kuća.

Svaka uplata za kupovinu stana ili uplata najamnine u POS-u vraća se u sustav izgradnje novih stambenih jedinica i na taj način se uz državna inicijalna sredstva omogućava povećanje stambenog fonda za priuštivo stanovanje.

45 Sve faze realizacije investicijskog projekta u gradnji obuhvaćaju: zatvaranje financijske konstrukcije, otkup ili dokup zemljišta i formiranje građevne parcele (ponekad uz izmjene prostornih planova), projektiranje, suglasnosti, gradnju (u slučaju javne nabave potrebno je dodatno vrijeme) i, na kraju, tehnički pregled te primopredaju.

46 Prema Standardnoj kalkulaciji radova u visokogradnji (IGH i MPGI, 2022.), troškovi građenja od 2020. god. do 2022. god. narasli su za 49,48 %.

47 Program POS-a sadrži posebno povoljnu kreditnu liniju koja omogućava da kroz otplatni period kupac stana prvu polovinu kredita otplati preko komercijalne banke, a drugu polovinu preko APN-a nakon što završi otplata kredita komercijalne banke. Na taj način uz fiksnu kamatnu stopu od 1 % za razdoblje počeka te 2 % za razdoblje otplate drugog dijela kredita, omogućene su manje mjesečne rate uz znatne uštede u konačnici.

Zbog promijenjenih društvenih i gospodarskih okolnosti, program POS-a potrebno je modificirati kroz izradu novog Zakona o priuštivom stanovanju i to sa sljedećim elementima:

- Potrebno je cijene stanova i najamnina temeljiti na načelima pristupačnosti, a ne prema realiziranim javnim nabavama za izvođenje radova. Na takav način bi se osigurala priuštivost stanovanja neovisno o kretanju cijena u građevinarstvu. Pritom, pristupačnost cijena će ovisiti i o regionalnim razlikama.
- Iz prethodno navedenog slijedi drukčiji model financiranja s obzirom na to da je do sada financiranje bilo postavljeno na principu troškovnog pokrivanja kupaca ili najomoprimalaca stanova. Ako se cijene formiraju prema priuštivim pragovima, tada je potrebno uvesti sufinanciranje gradnje.
- Omogućiti udio od 50 % stanova za priuštivi najam po svakom projektu POS-a.

U svim programima gradnje novih priuštivih stanova koji su subvencionirani državnim sredstvima, jedinice lokalne samouprave trebaju doprinijeti smanjenju troškova gradnje na način da takve projekte oslobodi komunalnog doprinosa te lokalne komunalne tvrtke trebaju bez naknade omogućiti priključke na infrastrukturu, a zemljište za gradnju ustupiti uz naknadu koja ne može biti veća od 1/3 tržišne cijene. Ako bi se gradilo na državnom zemljištu, ono bi bilo ustupljeno bez naknade.

e) Program stambenog zbrinjavanja u prigradskim i ruralnim naseljima

Takvim posebnim programom omogućila bi se dodjela građevinskog zemljišta jedinica lokalne samouprave ili države (ovisno o lokalnim okolnostima) i osiguranje dugoročnih povoljnih kreditnih linija za individualnu gradnju (jedan od modela POS-a) ili organiziranu gradnju, ovisno o lokalnim potrebama.

f) Prilagođeni oblici podizanja kapaciteta stambenog fonda

Novim Programom 65+ predviđa se prilagodba stambene okoline za starije osobe, poput sufinanciranja ugradnje dizala, kućne pomoći i povećanja kapaciteta organiziranog smještaja za starije. Povećanjem studentskih smještajnih kapaciteta u sveučilišnim gradovima⁴⁸, utjecat će se na smanjenje potrošnje stambenog fonda koji onda ostaje na raspolaganju za mlade obitelji. Unaprjeđenje sustava domova za starije izgradnjom i opremanjem centara za starije, kako bi se osigurali dodatni smještajni kapaciteti za starije osobe kojima je neophodna intenzivna 24-satna skrb, smanjit će se liste čekanja za građane kojima je smještaj neophodan, a time će se posredno utjecati na omogućavanje stambenih prostora za obitelji. Ovi programi će biti izrađeni u međuresornoj suradnji.

⁴⁸ Iz godine u godinu u sveučilišnim gradovima veliki broj studenata ne može biti smješten u postojećim studentskim domovima. U gradu Zagrebu je u 2023. godini bilo cca 3 000 više zahtjeva za studentskim smještajem nego su domovi imali kapacitet.

5.2. Mjere uz posebni cilj 2: Održivo stanovanje

U okviru mjera ekološko-energetske poluge naglašava se predanost održivim, energetske učinkovitim, ekološki prihvatljivim i odgovornim stambenim rješenjima. Prepoznajući neodgodivu potrebu za ublažavanjem utjecaja sektora stanovanja na potrošnju energije i emisije ugljikova dioksida, mjere ekološko-energetske poluge predstavljaju **okvir za postizanje ciljeva održivosti i otpornosti u stambenom sektoru**.

5.2.1. Energetska obnova zgrada

Energetska obnova zgrada odnosi se na sve radove usmjerene na **smanjenje potrošnje energije**. Točnije, ciljevi energetske obnove zgrada sastoje se u uštedi energije za grijanje i hlađenje stambenog prostora, smanjenju emisije stakleničkih plinova, smanjenju potrebe za uvozom energenata čime se ujedno umanjuje izloženost od poremećaja na globalnom energetske tržištu uslijed kriza i ratnih događanja te, konačno, u postizanju cilja dekarbonizacije zgrada do 2050. godine. U skladu s tim, energetska obnova zgrada ima značajnu ulogu u postizanju klimatske otpornosti.

Višestambene zgrade troše oko 32 % ukupne isporučene energije u sektoru kućanstva. Od toga, oko 80 % otpada na potrošnju za toplinske potrebe, odnosno grijanje i hlađenje prostora te pripremu potrošne tople vode. U strukturi potrošnje energenata, 35 % višestambenih zgrada koristi ogrjevno drvo i time je ono najzastupljeniji energent (ispred prirodnog plina i centraliziranih toplinskih sustava) što ukazuje na potrebu zamjene ovakvih sustava modernijim sustavima koji koriste **obnovljive izvore energije**.

Projekti energetske obnove u Republici Hrvatskoj provode se od 2014. godine. Temelj za provođenje javnih poziva bio je **Program energetske obnove višestambenih zgrada za razdoblje od 2014. do 2020. godine (NN 78/14)** koji je donijela Vlada Republike Hrvatske u lipnju 2014. godine. Ciljevi Programa bili su utvrđivanje i analiza potrošnje energije i energetske učinkovitosti u postojećem stambenom fondu Republike Hrvatske, utvrđivanje potencijala i mogućnosti smanjenja potrošnje energije u postojećim stambenim zgradama, razrada provedbe mjera za poticanje poboljšanja energetske učinkovitosti u postojećim stambenim zgradama te ocjena njihovog učinka.

Sveobuhvatna obnova zgrada planirana je strateškim aktom **Dugoročna strategija obnove nacionalnog fonda zgrada do 2050. godine (NN 140/20)** koja uključuje povećanje potresne otpornosti, energetske obnovu i povećanje protupožarne otpornosti zgrada. Uslijed pandemije koronavirusa i potresa 2020. godine u Zagrebu i Petrinji pojedini procesi energetske obnove su usporeni dok su drugi privremeno zaustavljeni jer su se resursi i radnici preusmjerili na prioritetne konstrukcijske obnove. Na temelju **Programa energetske obnove višestambenih zgrada za razdoblje do 2030. godine (NN 143/21)** nastavljaju se projekti energetske obnove višestambenih zgrada. Novi Program je sveobuhvatniji, odnosno energetska obnova uključuje i sveobuhvatnu obnovu i to zgrada neoštećenih u potresu, kao i zgrada oštećenih u potresu kojima se daje mogućnost da se istodobno s konstrukcijskom obnovom ili nakon nje provede i energetska obnova zgrade. Sufinanciranje obnove provodi se iz dostupnih sredstava Europske unije, osiguranih nacionalnih sredstava te drugih raspoloživih izvora.

Prema Programu energetske obnove višestambenih zgrada za razdoblje do 2030. godine, oko 34 % višestambenih zgrada u kontinentalnoj Hrvatskoj pripada u zgrade s najlošijim svojstvima dok je u primorskoj Hrvatskoj takvih zgrada oko 30 %. Ujedno, ove zgrade često imaju i loša konstrukcijska svojstva. Zbog toga se ovim Programom predviđa nekoliko kategorija obnove: integralna energetska obnova, dubinska obnova i sveobuhvatna obnova.

Nadalje, u okviru ove mjere ističe se važnost sveobuhvatne obnove, imajući u vidu seizmički aktivne karakteristike hrvatskog područja. Iz tog razloga, s najvećom stopom sufinanciranja potiče se sveobuhvatna obnova zgrada kojom se **potresna otpornost** povećava za više od 10 % u odnosu na postojeće stanje zgrade. Uz to, provodi se značajna obnova zgrade gdje se obnovi podvrgava više od 25 % površine ovojnice zgrade, uz poticanje ugradnje visokoučinkovitih alternativnih sustava u mjeri u kojoj je to tehnički, funkcionalno i gospodarski izvedivo.

U svrhu postizanja **dekarboniziranog fonda zgrada do 2050. godine** unutar ove mjere snažno se potiče korištenje sustava obnovljivih izvora energije, priključenje ili ostanak na učinkovitim centraliziranim sustavima daljinskog grijanja, postavljanje mjesta za punjenje električnih vozila i bicikala, gradnja parkirališta za bicikle. Isto tako, potiču se aktivnosti unaprjeđenja pristupačnosti zgrade i stambene infrastrukture za osobe s invaliditetom i smanjenom pokretljivošću, ugradnje materijala sa što nižim ugljičnim otiskom te razvoja zelene infrastrukture na zgradi i oko zgrade čime se jača energetska učinkovitost i klimatska otpornost zgrade i sigurnost korisnika, produžava životni vijek zgrade i povećava vrijednost same nekretnine.

5.2.2. Primjena tehničko-tehnoloških unaprjeđenja u gradnji

Ograničeni resursi i klimatske promjene traže prelazak s društva „uzmi – proizvedi – baci“ na ugljično neutralno, okolišno održivo, netoksično i potpuno kružno gospodarstvo do 2050. godine.

Izgrađeni okoliš ima značajan utjecaj na mnoge sektore gospodarstva, na lokalna radna mjesta i kvalitetu života te zahtijeva ogromne količine resursa i čini oko 50 % cjelokupnog izvađenog materijala. Građevinski sektor odgovoran je za više od 35 % ukupne proizvodnje otpada u EU. Emisije stakleničkih plinova iz vađenja materijala, proizvodnje građevinskih proizvoda, kao i izgradnje i obnove zgrada procjenjuju se na 5 – 12 % ukupnih nacionalnih emisija stakleničkih plinova. Veća učinkovitost materijala mogla bi uštedjeti 80 % tih emisija⁴⁹.

Jedan od temeljnih zahtjeva za građevine⁵⁰ je **održiva uporaba prirodnih izvora**, sukladno kojem građevine moraju biti projektirane, izgrađene i uklonjene tako da je uporaba prirodnih izvora održiva, a posebno moraju zajamčiti:

- ponovnu uporabu ili mogućnost reciklaže građevine, njezinih materijala i dijelova nakon uklanjanja
- trajnost građevine
- uporabu okolišu prihvatljivih sirovina i sekundarnih materijala u građevinama.

Zgrade trebaju doprinositi primjeni plana **Spremni za 55 %** kojim se politike EU-a⁵¹ usklađuju s obvezom da se **smanje neto emisije stakleničkih plinova** za najmanje 55 % do 2030. godine u odnosu na razine iz 1990. godine te da se do 2050. godine postigne klimatska neutralnost. Navedenom se cilju, osim energetske obnovom postojećih zgrada, treba doprinositi i tijekom gradnje novih zgrada i to **upotrebom materijala i procesa gradnje sa što manjim CO2 otiskom**.

Nadalje, **za postizanje priuštivog stanovanja, potrebna je racionalnija gradnja zgrada u kratkim rokovima**. Modularna gradnja uvedena je kao koncept koji uključuje na licu mjesta sklapanje više gotovih modula proizvedenih u kontroliranim uvjetima. Spajanjem sličnih elemenata na različite načine, modularna gradnja omogućuje veću fleksibilnost i brojne kombinacije u prostoru što, uz ekološki prihvatljive materijale, u konačnici rezultira: zelenom tranzicijom u procesu gradnje, znatnom uštedom vremena i efikasnim planiranjem rokova gradnje te smanjenjem troškova.

49 https://single-market-economy.ec.europa.eu/industry/sustainability/buildings-and-construction_en?prefLang=hr

50 Zakon o gradnji (NN 153/13, 20/17, 39/19, 125/19)

51 <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/fit-for-55/>

Programi gradnje koji su poticani državnim sredstvima trebaju doprinositi navedenim ciljevima i u tom kontekstu potrebno je u suradnji sa znanosti provesti analize te poticati racionalizaciju i zelenu tranziciju u procesima gradnje.

Osnovni postulati arhitektonske struke kao što su prostorna organizacija, odabir smještaja, odnos zgrade i okolnog prostora, orijentacija, mjerilo, materijali, kompozicija – sastavnice su oblikovanja. Osim oblikovne komponente iz njih izravno proizlazi zdravlje (provjetravanje, osunčanje, zaštita od topline, hladnoće, buke), sigurnost (potres, požar, klizišta, bujice, odroni), gospodarski razvoj (dostupnost, bolji radni učinci) i energetske učinci (ušteda energije pravilnom orijentacijom zgrada, uporabom odgovarajućih materijala, smanjenjem putova prijevoza, negativnih emisija i dr.)⁵².

U dvadesetak godina primjene Pravilnika minimalnih tehničkih uvjeta za projektiranje i gradnju stanova iz programa društveno poticane stanogradnje (NN 106/04) u okviru POS-a, **pokazalo se kako bi i u drugim investicijskim projektima višestambenih zgrada trebalo propisati minimalne uvjete stanovanja, odnosno standarde za projektiranje višestambenih zgrada. Takav propis bi bio podzakonski akt novog Zakona o gradnji.** Na tom tragu su i prijedlozi podržani u analizi⁵³ rađenoj za potrebe izrade Stambene politike te u arhitektonskoj strukovnoj publikaciji Nacionalne smjernice za vrsnoću i kulturu građenja – Apolitika 2013. – 2020. iz 2012. godine.

52 RH, Savjet prostornog uređenja države (2011), Smjernice i kriteriji za arhitektonsku vrsnoću građenja

53 Rajčić B. (2019) Analiza stanja stambenog fonda u Republici Hrvatskoj, AF

5.3. Mjere uz posebni cilj 3: Prostor u funkciji stanovanja

U rješavanju višeslojnog izazova priuštivosti i pristupačnosti stanovanja, postaje imperativ prepoznati ključnu ulogu koju **korištenje urbanog zemljišta** ima u oblikovanju tržišta nekretnina. Zemljište, kao ograničen i sve oskudniji resurs, zahtijeva **dobro osmišljene i dugoročno usmjerene strateške intervencije** kako bi se osiguralo njegovo optimalno korištenje za potrebe stambenog razvoja. Mjere zemljišne poluge usmjerene su na iskorištavanje potencijala zemljišnog resursa s ciljem poticanja održivih i uključivih stambenih ekosustava.

Sa sve većim porastom urbanizacije, gustoće naseljenosti te dinamičnosti i zahtjeva svakodnevnog urbanog života, učinkovito upravljanje urbanim zemljištem postaje od izuzetne važnosti. Pritom, potrebno je na svakom koraku imati u vidu postizanje delikatne **ravnoteže između omogućavanja ravnopravnog pristupa zemljištu za stambene potrebe i očuvanja prirodnog okoliša**. Mehanizmima pametne densifikacije potonje težnje su ostvarive, uz istodobno ograničavanje spekulativnih praksi i interesa koji povećavaju troškove stanovanja.

Mjere zemljišne poluge uključuju poticanje odgovornih obrazaca za korištenje urbanog zemljišta, racionalizaciju procesa, jasno definiranje uloga, ovlasti i odgovornosti te poticanje stvaranja partnerstva između javnih i privatnih dionika. Uz puno uvažavanje načela urbanog planiranja i dizajna u kreiranju dinamičnih, otpornih i uključivih lokalnih zajednica, pogodnih i privlačnih za život, ostvaruje se čitav spektar različitih potreba stanovništva. Na taj način, utjelovljuje se **holistički pristup upravljanju** urbanim zemljištem formiranjem koncepta koji nastoji optimizirati korištenje zemljišnih resursa uz promicanje ciljeva priuštivosti, pristupačnosti, održivosti i društvene jednakosti u stambenoj opskrbi.

5.3.1. Prilagodba upravljanja prostorom potrebama priuštivog stanovanja

Model upravljanja vlasništvom i korištenjem urbanog zemljišta ima duboke posljedice na priuštivost stanovanja i uključivost lokalnih zajednica. S tim u vezi, interakcijom zemljišne politike s tržištem omogućuje se i usmjerava interakcija između lokalnih vlasti, investitora, graditelja, vlasnika i korisnika kako bi se promicala društvena kohezija, gospodarsko blagostanje i održivost okoliša. U kombinaciji s akterima poput neprofitnih stambenih zadruga i neprofitnih javnih te privatnih graditelja stambenih zgrada, aktivna zemljišna politika pod vodstvom lokalnih vlasti postaje snažan i učinkovit instrument promicanja priuštivih, pristupačnih i uključivih životnih sredina.

Osim odnosa ponude i potražnje na stambenom tržištu, ključni elementi od utjecaja na trošak stanovanja jesu troškovi gradnje: zemljište, materijali, usluge, rad i financiranje. Međutim, materijali, usluge, rad i, u određenoj mjeri, financije imaju sposobnost prilagođavati se rastu potražnje dok je elastičnost urbanog zemljišta, sa željenim pristupom lokacijama koje pružaju pristup privlačnim poslovnim, društvenim i kulturnim sadržajima, ograničena i od značajnog utjecaja na troškove stanovanja.

U urbanim sredinama, gdje postoji velika stambena potražnja, a potencijal za akumulaciju kapitala unosan, konkurencija između aktera zainteresiranih za korištenje urbanog zemljišta za stanovanje sve je veća, uz kontinuiran porast troškova stanovanja uvjetovan višim cijenama zemljišta. **Posljedično, osiguranje priuštivog stanovanja u urbanim područjima treba promatrati kao pitanje zemljišne politike. Putem aktivne zemljišne politike, država i lokalne vlasti mogu intervenirati u način na koji se zemljište koristi, raspodjeljuje i vrednuje s ciljem promicanja priuštivog stanovanja. Kao poticaj korištenja aktivne zemljišne politike potrebno je uvesti u područje prostornog uređenja smjernice za priuštivo stanovanje, ovisno o posebnosti prostora i potrebama planiranih zahvata.**

Takav postupak moguć je kroz izmjene propisa iz područja prostornog uređenja u kojima bi se omogućilo i, po potrebi, obvezalo JLS-ove za određivanje područja priuštivog stanovanja unutar građevinskog područja naselja, ako postoje mogućnosti. U slučaju kad opravdano ne postoje mogućnosti korištenja postojećeg građevinskog zemljišta ili slobodno zemljište za gradnju ne postoji, tada bi se kroz novi Zakon o prostornom uređenju, u jasno propisanim uvjetima, omogućilo fleksibilnije uvjetovano povećanje područja građevinskog zemljišta za potrebe priuštivog stanovanja. U tom slučaju MPPI bi pomoglo jedinicama lokalne samouprave kroz sufinanciranje izrade izmjena i dopuna prostornih planova.

Dakle, aktivnom zemljišnom politikom država i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave osiguravaju i podupiru financijskim i drugim mjerama učinkovito gospodarenje nekretninama **na načelu održivog razvoja prostora radi ostvarivanja i unaprjeđenja uvjeta za skladan i cjelovit razvoj naselja.** Gospodarenje nekretninama smatra se pribavljanje i raspolaganje nekretninama za potrebe racionalnog uređenja, urbane obnove naselja i drugih područja te upravljanje sredstvima stečenim u gospodarenju nekretninama. Kako bi se ostvarila veća ciljanost ove mjere, odgovornost za provedbu aktivne zemljišne politike primarno je na jedinicama lokalne samouprave dok država osigurava osnovni političko-pravni okvir i potporu. Ovom mjerom želi se kreirati **integrirani odgovor i usklađene aktivnosti prostornog planiranja, financijskih mehanizama i regulatornog okvira,** s fokusom na tržište najma i na tržište vlasništva. Uz to, težište interesa je na zadržavanju urbanog zemljišta u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne)

samouprave, kao i na prijenosu vlasništva s države na lokalnu razinu i obrnuto, ovisno o stambenim ili infrastrukturnim projektima, kako bi se zadržala **dugoročna perspektiva priuštivosti stanovanja** kroz zadržavanje i povećanje fonda urbanog zemljišta pod vlasništvom lokalnih vlasti i alternativnog modela suradnje s privatnim i neprofitnim sektorom. Osim državnih i lokalnih stambenih inicijativa, ne treba zanemariti mogućnosti privatnog i neprofitnog sektora.

Opisani pristup podrazumijeva aktiviranje kompetencija lokalnih kapaciteta za prostorno planiranje u sinergiji s instrumentima javne politike kojima se regulira pravo korištenja na zemljištu. Zoniranje, kao alat jačanja priuštivosti stanovanja, primarno se stavlja u funkciju **uspostave kvota priuštivih stambenih jedinica** u zonama najveće potražnje te zaštite kroz pravo prvokupa za jedinice lokalne samouprave u slučaju kulturnog dobra i unutar povijesnih jezgri dok stvaranje isključivih zona za priuštivo stanovanje treba izbjeći. Predmetno je u skladu s idejom **očuvanja i izgradnje mješovitih, uključivih i otpornih lokalnih zajednica** u kojima su priuštivo stanovanje i pristup životnim urbanim sadržajima otvoreni i jednaki za sve, kako one niskog, srednjeg i varijabilnog dohotka, tako i one visokog dohotka. S tim u vezi, okosnicu aktivne zemljišne politike čini **međusobno povezivanje prostornog planiranja zemljišta, urbanog upravljanja i stambene politike**, a što je presudno za uravnoteženo zadovoljavanje potražnje za priuštivim stambenim jedinicama na nedovoljno iskorištenom urbanom zemljištu uz promicanje ideje kompaktnih područja mješovite namjene i korisnika.

a) Stvaranje poticajnog investicijskog okruženja za privatne i neprofitne subjekte

Neprofitni subjekti predstavljaju različite vrste privatnih i javnih entiteta koji se zalažu za odmak od spekulativnog trgovanja stanovanjem promičući dobrobit potrošača stambenog fonda kroz modele priuštivog stanovanja. Međutim, unatoč tome što privatni subjekti sudjeluju na tržištu pod komercijalnim i spekulativnim okolnostima, **ne smiju se zapostaviti oblici javno-privatne suradnje** koji imaju sposobnost usmjeravanja djelovanja privatnog profitnog sektora prema povećanju opskrbe priuštivim stambenim jedinicama na mjestima najvećih spekulativnih pritisaka.

Cijena zemljišta od znakovitog je utjecaja na troškove gradnje i, posljedično, stanovanja. Iako na trošak izgradnje najviše utječu troškovi građevinskog materijala i rada koji se formiraju na tržištu, upravljanje korištenjem i dodjelom zemljišta putem smanjenja lokalnih nameta i stvaranja partnerstva lokalnih vlasti s privatnim i neprofitnim subjektima latentna je točka **racionalizacije troškova gradnje i troškova stanovanja**.

Mjerom stvaranja poticajnog investicijskog okruženja za neprofitne subjekte želi se potaknuti i olakšati pristup atraktivnom urbanom zemljištu za predmetne entitete

u svrhu projekata priuštivog stanovanja primjenom instrumenata **preferencijalnog zemljišnog financiranja** od strane lokalnih vlasti. U središtu ove mjere nalazi se razvoj mješovitih, uključivih i suburbanih lokalnih zajednica, otpornih na nepredvidiva tržišna kretanja, gdje svi pojedinci, neovisno o visini dohotka, imaju priliku steći siguran i priuštiv stambeni status. Na taj način čini se odmak od promicanja društveno osviještenih projekata koji imaju za rezultat formiranje izoliranih, izvanurbanih lokalnih područja sa stanovništvom isključivo niskog do srednjeg dohotka, udaljenog od urbane infrastrukture i sadržaja.

Neke od ključnih komponenata mjere u prvom redu uključuju olakšan pristup urbanom zemljištu u vlasništvu jedinice lokalne samouprave. Lokalna vlast ponudit će zainteresiranim privatnim i neprofitnim investitorima gradsko zemljište za razvoj projekata priuštivog stanovanja i to primarno putem instrumenta prava građenja kako bi se zadržala kontrola na korištenju zemljišta u svrhe priuštivog stanovanja.

Na lokalnoj vlasti je da kroz instrumente otkupa/dokupa, prenamjene i uređenja zemljišta zainteresira privatnog investitora za priuštivu gradnju u omjeru obostranih koristi. Izračun omjera troškova i koristi provode JLS-ovi izradom lokalnog programa stanovanja unutar okvira koji će biti postavljen novim Zakonom o prostornom uređenju. Uzimajući u obzir volatilnost tržišta nekretnina, potrebno je periodički revalorizirati ključne parametre. Međunarodna dobra praksa ukazuje kako se za upravljanje prostorom u funkciji priuštivog stanovanja treba pridržavati sljedećih načela⁵⁴:

1. pretežito zadržati kontrolni mehanizam nad korištenjem zemljišta putem instrumenta prava građenja
2. za poticaje investitora i kompenzaciju udjela priuštivog stanovanja u projektima koristiti raspoložive mehanizme jedinica lokalne samouprave (zoniranje, gustoća gradnje, uređenje zemljišta i doprinosi), kao i pristup dugoročnom financiranju
3. ne dopustiti segregaciju stanovništva i
4. poticati arhitektonsku vrsnoću uz primjenu zelene urbane infrastrukture i kružnog gospodarenja prostorom i zgradama te primjenu načela energetske učinkovitosti.

Također, poticati će se jedinice lokalne samouprave i državu da omoguće pristup zemljištu za neprofitne investitore ili neprofitne stambene zadruge, putem gore navedenih načela. Nadalje, uključeni subjekti imat će pristup nizu mehanizama financiranja u kontekstu potpore provedbe projekta. Nekoliko je mogućih

54 Gorlin A. i Newhouse V. (2024), *Housing the Nation*, New York: Rizzoli

financijskih instrumenata: **porezna oslobođenja i olakšice te izravni dugoročni zajmovi s povoljnim uvjetima.** Otvaranjem pristupa kapitalu po preferencijalnim uvjetima i stvaranjem privlačnog poreznog okruženja, smanjuju se financijske prepreke realizacije priuštive stambene opskrbe. Opisano poticajno investicijsko okruženje uvjetuje se razvojem stambenih projekata priuštivog stanovanja u kojima mogu sudjelovati i tržišni investitori uz obvezu da jedan dio stambenih jedinica moraju namijeniti za priuštivo stanovanje dok je preostali dio slobodan za prodaju ili najam po tržišnim cijenama. **Pritom, daje se prednost priuštivom dugoročnom najamnom stanovanju što treba biti odlučujući parametar ponude privatnog investitora u javnim postupcima odabira.**

S obzirom na to da se stanje potražnje za stambenim jedinicama razlikuje od područja do područja, jedinice lokalne samouprave samostalno će odrediti potreban omjer priuštivih stambenih jedinica na razini naselja, uzimajući u obzir demografski trend, potražnju i dostupno građevinsko zemljište, primarno u zoni izgrađenog građevinskog područja, a zatim u zonama neizgrađenog. Analiza sociodemografskih pokazatelja, kao i identifikacija skupina stanovništva u potrebi za priuštivim stanovanjem te žarišnih točaka potražnje, izvršit će se u okviru **lokalnog programa stanovanja koji treba najniži prag priuštivih stambenih jedinica koje se moraju dodijeliti unutar stambenih projekata definirat će se na nacionalnoj razini. Broj priuštivih stambenih jedinica u projektima stanovanja ovisi o mjerama kompenzacije troškova za priuštivo stanovanje i kreće se od 1/3 do 2/3 ukupno izgrađenih stambenih jedinica.**

Provedbom ove mjere kreirat će se pogodno okruženje za privatne i neprofitne subjekte koji imaju interes ulagati u priuštiv i pristupačan stambeni razvoj čime će se povećati ponuda priuštivih stambenih jedinica u urbanim područjima gdje je potražnja velika. Uz to, realizacijom projekata priuštivog stanovanja na način koji uključuje održavanje i stvaranje kompaktnih mješovitih zajednica promiče se društvena raznolikost i inkluzija. Također, poticanjem investicijskih aktivnosti na lokalnoj razini generira se gospodarska aktivnost, stvaraju radna mjesta i ostvaruje se sveukupna stabilnost i prosperitet lokalnih zajednica. Partnerstvima između javnih i privatnih dionika i mehanizmima međusobne podrške unaprjeđuje se otpornost i održivost naših gradova i općina.

b) Program ulaganja u stambenu infrastrukturu

Svaki pojedinac teži sigurnom i stabilnom stambenom statusu. Dostupnost i opseg životnih sadržaja urbanog područja uvelike uvjetuje mjesta veće, odnosno manje potražnje. S ciljem povećanja broja priuštivih i pristupačnih stambenih opcija i unaprjeđenja životnih uvjeta građana, jedna od predviđenih mjera je i program ulaganja u stambenu infrastrukturu.

Stanovanju kao temeljnoj funkciji grada treba posvetiti posebnu pažnju na nacionalnoj i lokalnoj razini utvrđivanjem odgovarajućih mjera za ostvarivanje prava na priuštivo i kvalitetno stanovanje. Prostornim planovima gradova i općina te generalnim urbanističkim planovima za nova i postojeća stambena područja potrebno je osigurati dostupnost javnog prijevoza i javnih sadržaja te razvijati poslovne mogućnosti komplementarne stanovanju u njihovoj blizini. Pri planiranju novih stambenih područja poželjna je **različitost stambenih tipologija** u skladu s prostornim i klimatskim obilježjima te navikama i potrebama ljudi. Posebnu pozornost treba posvetiti planiranju i sustavnom komunalnom opremanju zemljišta za individualno stanovanje jer ono zauzima najveći dio prostora namijenjenog stanovanju.

Polazište mjere čini rehabilitacija i dekontaminacija nedovoljno iskorištenih industrijskih lokacija i praznih zemljišta u javnom vlasništvu, čineći ih održivima za stambeni razvoj. **Prenamjenom** ovih područja otključat će se potencijal zemljišnih resursa i riješiti problem nedostatka prostora za razvoj stanovanja u urbanim središtima. Iako se time otklanja problem raspoloživog prostora, isti je važno **opleniti osnovnim uslugama i potrebnom infrastrukturom** poput vode, kanalizacije, ulica i drugih društvenih sadržaja ključnih za potporu stambenom razvoju.

Lokalne vlasti će izdvojiti resurse za nadogradnju i proširenje razine opsluživanja urbanog zemljišta, osiguravajući da novi stambeni projekti imaju pristup osnovnim i privlačnim sadržajima od utjecaja na kvalitetu života. Uz to, iskoristit će se **financijski poticaji** za graditelje da revitaliziraju zapuštena susjedstva i izgrade komplekse mješovite namjene koji integriraju stanovanje s komercijalnim i rekreacijskim prostorima za korisnike različitih dohodovnih pozadina.

Pružiti će se prioritet onim projektima koji stavljaju u centar pozornosti zelenu infrastrukturu, walkability koncept, povezanost i ostvarenje društvene kohezije i pripadnosti među stanovništvom. Potpora na razini države vezat će se uz doprinose za priuštivo stanovanje, a usmjerit će se prema ulaganjima u dječja igrališta, sportske objekte i druge usluge zajednice, stvarajući atraktivna i inkluzivna naselja za stanovnike svih dobi.

I kroz ovu mjeru proteže se holistički pristup urbanom razvoju što je ključno za održiva stambena rješenja i dugoročnu dobrobit zajednice. Davanjem prvenstva rehabilitaciji brownfield lokacija i promicanjem razvoja projekata mješovite namjene, pružit će se doprinos održivosti okoliša i urbanoj otpornosti, smanjenjem širenja urbanih granica i učinkovitim korištenjem zemljišta.

5.3.2. Ulaganje u zelenu urbanu infrastrukturu i kružno gospodarenje prostorom i zgradama

U ukupnom građevnom fondu u Republici Hrvatskoj dominiraju zgrade stambene namjene, a njihova dugotrajna neodržavanost rezultirala je velikom količinom zgrada koje su neodgovarajuće korištene, zapuštene ili čak napuštene, a u tome se krije veliki potencijal za postizanje ciljeva održivog razvoja i mogućnosti uštede na prostornim resursima, materijalima i energiji.

Vlada Republike Hrvatske je tijekom prosinca 2021. godine usvojila dva strateška dokumenta u cilju uspostave održivih, otpornih i za život ugodnih općina i gradova u Republici Hrvatskoj. To su *Program razvoja zelene infrastrukture u urbanim područjima za razdoblje od 2021. do 2030. godine (NN 147/21)* kojim se razrađuju ciljevi integriranja zelene infrastrukture u urbana područja i *Program razvoja kružnog gospodarenja prostorom i zgradama za razdoblje od 2021. do 2030. godine (NN 143/21)* kojim se razrađuju ciljevi i mjere za poticanje kružnosti u gradnji.

Osim ciljeva povećanja kvalitete života stanovnika, unaprjeđenja oblikovanja prostora i identiteta novih urbanih četvrti te privlačnosti za stanovanje, strateški ciljevi integriranja zelene infrastrukture i kružnog gospodarenja prostorom u planiranje urbanih područja su još i prilagodba klimatskim promjenama i njihovo ublažavanje te povećanje i očuvanje bioraznolikosti u gradovima.

Prilikom donošenja prostornih planova, kojima se stvaraju temelji za razvoj postojećih naselja i planira izgradnja novih, poželjno je da jedinice lokalne samouprave na svojem prostoru sagledaju i analiziraju **napuštene zgrade** te eventualno odrede lokacije koje bi potencijalno mogle biti odgovarajuće za priuštivo stanovanje i pritom predvide primjenu načela zelene infrastrukture i kružnog gospodarenja prostorom i zgradama. Takvu analizu potrebno je provesti u okviru izrade **lokalnog programa stanovanja**, s jasno postavljenim prioritetima i ciljevima.

Prilikom projektiranja, gdje je to moguće, potrebno je primijeniti **načela ekodizajna** za usklađivanje korištenih resursa s funkcijama zgrade, korištenjem resursno učinkovitih proizvoda, oporabljenih materijala te odgovorno koristiti građevni otpad koji nastaje tijekom izgradnje kako bi se smanjila količina neiskoristivog otpada na gradilištu. Tijekom obnove postojeće napuštene zgrade i njezina privođenja namjeni u svrhu priuštivog stanovanja, potiče se implementacija elemenata zelene infrastrukture, poput zelenog krova ili zelene fasade. Zeleni krovovi, osim što imaju dulji životni vijek, vizualno su ugodniji te pružaju podršku bioraznolikosti. Osim toga, imaju izvrsna termoizolacijska svojstva pa se njihovom ugradnjom smanjuje

potrošnja energije za grijanje i hlađenje zgrade čime se **benefiti zelene infrastrukture izravno prenose na stambene prostore**. Nadalje, ova mjera uključuje i aktivnosti uređenja okoliša zgrade uklapanjem zelene infrastrukture i planiranjem njezinih elemenata između postojećih zgrada koje se obnavljaju, odnosno pretvaranje postojeće sive infrastrukture u zelenu. U cilju smanjenja energetske potreba zgrada i prostora, uključujući naselja ili dijelove naselja, preporuka je i planiranje i izgradnja drvoreda, šetnica i promenada unutar pješačkih koridora u naselju, travnatih površina u unutarnjim dvorištima blokova, formiranje sezonskih zelenih oaza susjedstva i slično. Planiranje prostora i izgradnja zgrada u skladu s navedenim stvara **multifunkcionalne zelene površine, zelene urbane točke ili koridore**.

Jedna od ključnih komponenti mjere kružnog gospodarenja prostorom i zgradama jesu napuštene zgrade u blizini ili u samim stambenim četvrtima. Obnovom i prilagodbom napuštene zgrade stambenoj namjeni smanjuje se potreba za izgradnjom novih stambenih kapaciteta i doprinosi **očuvanju vrijedne arhitektonske baštine i očuvanju identiteta zajednice i vizure naselja**.

Mjere kružnog gospodarenja prostorom i zgradama i implementiranja zelene infrastrukture važne su i kod planiranja novih zgrada i naselja. U dijelu koji se odnosi na planiranje novih naselja, nezaobilazna su **održiva rješenja temeljena na prirodi** za upravljanje oborinskom odvodnjom, kao i uspostava sustava za prikupljanje kišnice i navodnjavanje čime se štite vodni resursi i okoliš. Primjena rješenja temeljenih na prirodi poželjna je jer djeluje na ublažavanje efekta fragmentacije i izoliranosti prirodnih staništa, poboljšava kvalitetu zraka te dovodi do smanjenja emisija stakleničkih plinova.

Pri izgradnji novih stambenih zgrada odnosno naselja vrlo je važno predvidjeti sanaciju, unaprjeđenje i aktiviranje devastiranih i zapuštenih zgrada i prostora. U novim naseljima koja se planiraju za svrhu priuštivog stanovanja, takva područja mogu poslužiti kao javni otvoreni prostori, parkovi, urbani vrtovi i farme, terapijski vrtovi, tematski i sportski parkovi i zone na trasama napuštenih željezničkih pruga, dječja igrališta ili kao površine za razne aktivnosti i događanja. Time se u značajnoj mjeri može doprinijeti kvaliteti života u novom stambenom naselju i podići vrijednost nekretnina koje se na njemu planiraju, kao i ostvariti brojne druge koristi.

6. FINANCIJSKI OKVIR ZA PROVEDBU POSEBNIH CILJEVA

Indikativni financijski okvir za provedbu Nacionalnog plana stambene politike Republike Hrvatske do 2030. obuhvaća financijska sredstva iz državnog proračuna, zajmova banaka, povrata uplata od prodaje i najma stanova te drugih financijskih izvora. U kontekstu mogućnosti korištenja EU sredstava za financiranje priuštivog stanovanja, ovaj strateški akt bit će kvalitetna osnova za programiranje.

U nastavku se daje prikaz preliminarne procjene troškova za potrebe provedbe posebnih ciljeva Nacionalnog plana stambene politike Republike Hrvatske do 2030. godine, koji, između ostalog, uključuje: aktiviranje 9 000 postojećih praznih stambenih jedinica koje se trenutno ne koriste, izgradnju 11 200 stanova za priuštivu kupovinu i najam te povrata poreza za godišnju procjenu kupovine 5 000 prvih stambenih nekretnina za mlade. Za realizaciju svih triju posebnih ciljeva i pripadnih mjera provedbe planirano je **2 milijarde eura**.

Uz navedeni prikaz napominje se kako planirani troškovi ovise o promjenama cijena na tržištu nekretnina i u graditeljstvu, a dodatno će se razraditi po mjerama kroz dva Akcijska plana. Prvi Akcijski plan planiran je za razdoblje od početka 2025. do kraja 2027. godine, a drugi za razdoblje od početka 2028. do kraja 2030. godine.

POSEBNI CILJ / MJERA	PROCIJENJENI TROŠAK PROVEDBE (EUR)
1. PRIUŠTIVO STANOVANJE	1.527.548.819
1.1. Unaprjeđenje pravno - upravljačkog okvira	316.875.000
1.2. Povećanje ponude stambenih jedinica	1.210.673.819
2. ODRŽIVO STANOVANJE	400.000.000
2.1. Energetska obnova zgrada	400.000.000
2.2. Primjena tehničko - tehnoloških unaprjeđenja u gradnji	0
3. PROSTOR U FUNKCIJI STANOVANJA	100.000.000
3.1. Prilagodba upravljanja prostorom potrebama priuštivog stanovanja	60.000.000
3.2. Ulaganje u zelenu urbanu infrastrukturu i kružno gospodarenje prostorom i zgradama	40.000.000
UKUPNO	2.027.548.819

7. USKLAĐENOST SA STRATEŠKIM RAZVOJNIM OKVIROM

Stambena politika obuhvaća široka područja intervencije koja zahtijevaju suradnju između različitih tijela državne, regionalne i lokalne samouprave kako bi se ostvarili glavni ciljevi. U tom procesu nužno je uspostaviti kontinuirani dijalog između nositelja vlasti, znanstvene zajednice i svih relevantnih dionika u političkom i društvenom životu. Bez sveobuhvatnog i interdisciplinarnog pristupa, kao i temeljnog suglasja o važnosti oblikovanja stambene politike, mjere i aktivnosti koje će proizaći iz ovog plana neće postići očekivane rezultate.

Nacionalni plan stambene politike Republike Hrvatske do 2030. usklađen je s nacionalnim i međunarodnim strateškim dokumentima te pridonosi ostvarenju ciljeva iz međunarodnog i nacionalnog okvira usmjerenog na područje stanovanja i posredno na područje demografske revitalizacije, područje smanjenja siromaštva i socijalne isključenosti, energetske održivosti te kvalitete stanovanja.

7.1. Okvir razvoja stambene politike na međunarodnoj razini

Na globalnoj razini, Nacionalni plan u skladu je s Ciljevima održivog razvoja Ujedinjenih naroda iz 2015. godine sadržanim u dokumentu UN Agenda 2030⁵⁵ koja pruža opći okvir i smjernice za dugoročni održiv razvoj. Provedba Stambene politike izravno doprinosi Cilju 11. Održivog razvoja Programa Ujedinjenih naroda: „**Učiniti gradove i naselja uključivim, sigurnim, otpornim i održivim.**“ Nova urbana agenda HABITAT III⁵⁶ Ujedinjenih naroda o stanovanju i održivom urbanom razvoju iz 2016. godine je alat i sredstvo ubrzanja za postizanje ciljeva Agende 2030, kao i Ciljeva održivog razvoja.

Nacionalni plan ima načelnih poveznica i s nizom drugih međunarodnih dokumenata: *UN Opća deklaracija o pravima čovjeka*, *UN Konvencija o pravima djeteta*, *UN Konvencija o pravima osoba s invaliditetom*, *UN Deklaracija o pravima osoba s invaliditetom*.

Na **europskoj razini**, Europska komisija je u listopadu 2023. godine donijela Komunikaciju⁵⁷ „*Demografske promjene u Europi: Paket instrumenata za djelovanje*“ u kojoj je predstavila niz instrumenata politike koji su državama članicama na raspolaganju za upravljanje demografskim promjenama i njihovim utjecajem na društvo i gospodarstvo Europske unije, uključujući njezinu globalnu konkurentnost.

⁵⁵ <https://sdgs.un.org/>

⁵⁶ <https://habitat3.org/documents-and-archive/new-urban-agenda/>

⁵⁷ https://commission.europa.eu/publications/communication-demographic-change-europe-toolbox-action_en

Paket instrumenata o demografiji sadržava sveobuhvatan pristup demografskim promjenama koji se temelji na četirima stupovima, a zahtijevaju prilagodbu javnih politika i davanje potpore kako bi se, između ostalog, pružila podrška i osnažile mlađe generacije da napreduju, razvijaju vještine, imaju bolji pristup tržištu rada i cjenovno pristupačnom stanovanju. U svojim zaključcima o upravljanju demografskim promjenama u Europi koji su usvojeni u prosincu 2023. godine, a čije je donošenje Republika Hrvatska također podržala, Vijeće za opće poslove EU-a, između ostalog, ističe potrebu za daljnjim djelovanjem s ciljem upravljanja demografskim promjenama u Europi.

U novom mandatu Europske komisija koji je započeo u prosincu 2024. godine, prvi put je imenovan povjerenik za stanovanje čija je glavna zadaća rješavanje rastuće stambene krize u Europskoj uniji te izrada Europskog plana za priuštivo stanovanje te Europske strategije za stambenu izgradnju.

Posebnu grupu energetske-ekoloških mjera za smanjenje utjecaja na klimatske promjene predstavlja *EU Zeleni plan* i program *Spremni za 55*, prema kojima je potrebno provesti obnovu zgrada za postizanje veće energetske učinkovitosti te smanjiti emisije CO₂ u gradnji i korištenju zgrada. Nacionalni plan, kao i važeći propisi u skladu su s navedenim EU odrednicama.

Ključni operativni i provedbeni instrumenti za implementaciju europskih i hrvatskih politika koje će, posljedično, ojačati kvalitetu života stanovništva jesu Višegodišnji financijski okvir 2021. – 2027., odnosno Program Konkurentnost i kohezija 2021. – 2027. financiran iz Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda i Integrirani teritorijalni program 2021. – 2027. financiran iz Europskog fonda za regionalni razvoj i Fonda za pravednu tranziciju te Mehanizam za oporavak i otpornost u okviru Instrumenta Europske unije za oporavak naziva „EU sljedeće generacije“ i pripadajući Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. – 2026.

Stambena politika, osim navedenih dokumenata, u skladu je s Europskim stupom socijalnih prava (2016.) koji predstavlja putokaz prema jakoj socijalnoj Europi, pravednoj, uključivoj i punoj mogućnosti, integriranim u Strategiju Europa 2020. (2010.), Europsku socijalnu povelju, Europsku strategiju za osobe s invaliditetom 2010. – 2020., Europsku konvenciju o ljudskim pravima, Zajedničke europske smjernice za prijelaz s institucijske skrbi na usluge podrške za život u zajednici (Europska stručna skupina za prijelaz s institucijske skrbi na usluge podrške za život u zajednici, 2011.), EU Agendu za prava djece, EU smjernice za promociju i zaštitu prava djece (2017.), Akcijski plan za provedbu europskog stupa socijalnih prava, Strategiju EU-a o pravima djeteta, Strategiju o pravima osoba s invaliditetom za razdoblje 2021. – 2030., Strateški okvir EU-a za jednakost, uključivanje i sudjelovanje Roma i Akcijski plan za integraciju i uključivanje za razdoblje od 2021. do 2027. godine.

7.2. Relevantni nacionalni akti strateškog planiranja

Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine (NN 13/21)

Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine (NRS 2030) je najviši akt strateškog planiranja u Republici Hrvatskoj koji obuhvatno i dugoročno usmjerava razvoj društva i gospodarstva u svim pitanjima od značenja za Hrvatsku. Temelji se na prepoznatim razvojnim izazovima na regionalnoj, nacionalnoj, europskoj i globalnoj razini i služi za oblikovanje i provedbu razvojnih politika Republike Hrvatske. NRS 2030 sadrži dugoročnu viziju razvoja Republike Hrvatske i prioritete za ulaganje u desetogodišnjem razdoblju te se njome određuju četiri razvojna smjera i 13 strateških ciljeva koji se detaljno razrađuju u srednjoročnim aktima strateškog planiranja (nacionalnim planovima i planovima razvoja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave).

Područje stanovanja nema zaseban strateški cilj, ali je zastupljeno kroz više prioriteta područja i prioriteta provedbe unutar Razvojnog smjera 2 „Jačanje otpornosti na krize” koji sadrži politike usmjerene prema ostvarivanju strateških ciljeva 5. „Zdrav, aktivan i kvalitetan život” i 6. „Demografska revitalizacija i bolji položaj obitelji”. Prioriteti provedbe politike na području demografske revitalizacije i izgradnje poticajnog okruženja za mlade i obitelj na koje se referira Stambena politika, između ostalog uključuju i:

- ostvarivanje uvjeta za stambeno zbrinjavanje mladih zaposlenih ljudi s prosječnim primanjima koji nisu kreditno sposobni i ne mogu si priuštiti adekvatno stanovanje te su prisiljeni živjeti kao podstanari ili kod roditelja
- povećanje stambenog fonda u javnom vlasništvu za najam mladim obiteljima
- povećanje stambenog fonda radi zbrinjavanja i zadržavanja obitelji na potpomognutim područjima.

S obzirom na to da će mjere i aktivnosti Stambene politike biti usmjerene na priuštivo i održivo stanovanje koje istodobno treba ispuniti dodatne ciljeve poput smanjenja iseljavanja radno sposobnog stanovništva, stambenog zbrinjavanja mladih, potrebu naseljavanja određenih područja deficitarnim kadrom, povećanja radne mobilnosti, olakšavanja života starijim osobama, povećanja konkurentnosti domaćeg gospodarstva, postizanja izvrsnosti u arhitekturi, provedbe modela zelene i kružne stanogradnje, energetske održive stanogradnje i dr., može se reći da će provedba tih mjera i aktivnosti doprinijeti ispunjenju strateškog cilja 5. „Zdrav, aktivan i kvalitetan život” u *Nacionalnoj razvojnoj strategiji Republike Hrvatske do 2030. godine*.

Strategija prostornog razvoja Republike Hrvatske (NN 106/17)

Strategija prostornog razvoja Republike Hrvatske temeljni je državni dokument za usmjeravanje razvoja u prostoru. Njime je, na temelju utvrđenih uporišnih vrijednosti hrvatskog prostora i sustava upravljanja prostornim razvojem te utvrđenog stanja i procesa u prostoru, utvrđen opći cilj (vizija) prostornog razvoja do 2030. godine s razvojnim polazištima te s prioritetima, usmjerenjima i okvirom za provedbu.

U dijelu 2.3. Stanovanje, razrađuje se ovo područje kroz analizu obilježja stambenog fonda, potencijal obnove postojeće stambene izgradnje, tehničke aspekte i opremljenost stambenog fonda i društveno poticanu stanogradnju.

Stanovanje zauzima najveći dio urbaniziranog prostora i prevladavajući je sadržaj naselja te područje tržišno motivirane gradnje. Zbog toga stanovanje zasluhuje iznimnu pozornost u planiranju prostora, projektiranju i gradnji, bez obzira na to je li riječ o individualnim, poduzetničkim ili društvenim naporima radi osiguravanja stambenog prostora. Stanovanje bi trebalo biti društveno regulirano i kontrolirano područje, ne samo po pitanju dostupnosti stana, nego i po pitanju osiguranja osnovnog standarda i kvalitete, kao i omogućavanja da cijena stana bude prihvatljiva i ranjivim skupinama stanovništva.

U dijelu 3. Polazišta i koncepcija urbanog razvoja, jedna od postavki koncepcije urbanog razvoja je afirmacija policentričnosti, osobito jačanje uloge makroregionalnih središta, kao i ostalih više i srednje rangiranih središta značajnih za oblikovanje uravnotežene prostorne strukture.

Nastavno na tematsko područje 4. Prioriteti i strateška usmjerenja prostornog razvoja, postizanje posebnog cilja "Prostor u funkciji stanovanja" u direktnoj je interakciji s Unapređivanjem dostupnosti prometne infrastrukture (dio 4.1.7.2. SPR RH) i Unapređivanjem dostupnosti društvene infrastrukture (dio 4.1.7.1. SPR RH).

Prostorne standarde za smještaj društvene infrastrukture u kontekstu priličnog stanovanja također treba prilagođavati stvarnoj situaciji i posebno pronalaziti rješenja za osiguravanje temeljnih preduvjeta kvalitete života - dostupnosti odgoja i obrazovanja te zdravstvene zaštite.

Nadalje, u sklopu prioriteta i strateških usmjerenja prostornog razvoja, nužno je dodatno poticati korištenje informacijske i komunikacijske tehnologije u osiguravanju dostupnosti temeljnih i drugih sadržaja društvene infrastrukture i ostvarivanja prava na društvenu uključenost i kvalitetu života (e-inkluzija).

Strategija prostornog razvoja Republike Hrvatske upućuje na pripadajuće mjere, aktivnosti i inicijative koje su definirane u dokumentu Vlade RH „Arhitektonske politike Republike Hrvatske 2012. – 2020.“.

Arhitektonske politike Republike Hrvatske 2012. – 2020. (Apolitika), Nacionalne smjernice za vrsnoću i kulturu građenja (VRH, studeni 2012.)

Iako nije ažuriran, ovaj dokument predstavlja stajališta struke i upozorava na izazove cjelovito osmišljene državne politike u cilju dostupnosti stambenog prostora adekvatnog standarda, uključujući osnovne infrastrukturne usluge koje su potrebne za normalan život te predlaže različite modele stanovanja koji ovise o materijalnom statusu, dobi i brojnosti članova obitelji.

Kroz ApolitikA-u je iskazan javni interes za kvalitetu sveukupnog izgrađenog i prirodnog okoliša koji je usmjeren prema ostvarivanju triju osnovnih ciljeva: kulturi građenja kao preduvjetu kvalitete izgrađenog prostora, kvaliteti izgrađenog prostora kao osnove za dobar život svakog pojedinca te kvalitetnoj arhitekturi kao poticaju nacionalnog razvoja i napretka.

Ostvarivanje ciljeva ApolitikA sagledava kroz deset međusobno povezanih tematskih područja, između kojih je i područje stanovanja, a nositelj za ostvarivanje aktivnosti iz tematskog područja „Stanovanje“ je MPGI. Inicijative koje ApolitikA predlaže tiču se izrade prijedloga modela stanovanja kojima se definira i predlaže kvaliteta stanovanja i energetska samodostatnost, donošenje mjera i propisa za unaprjeđenje kvalitete stanovanja i provedba rasprava na razini zainteresirane javnosti kako bi se identificirali nedostaci i način rada na izradi mjera i propisa.

Strategija prometnog razvoja Republike Hrvatske od 2017. do 2030. godine (NN 84/2017)

Pojam mobilnosti ljudi i dobara usko je povezan s pojmom prostora. Razvijena prometna infrastruktura među temeljnim je pretpostavkama održivog i uravnoteženog razvoja države: jača njezinu konkurentnost, smanjuje prometnu izoliranost i stvara uvjete za uravnotežen regionalni razvitak. Od osobite je važnosti za gospodarski rast, ali i za socijalnu integraciju kao važan element socijalne jednakosti i pravde.

Strategija prometnog razvoja Republike Hrvatske, u prometnom smislu, definira „koncept funkcionalne regije“ odnosno funkcionalno povezana područja radi upravljanja prometnim sustavom preko administrativnih granica. Koncept

funkcionalnih regija temelji se na analizi podataka o stanovništvu koje putuje na posao i u škole jer dnevne migracije mogu poslužiti kao kvalitetna osnova za određivanje stupnja drugih oblika interakcije. Funkcionalne regije su područja s visoko učestalom unutarregionalnom interakcijom ali ne mogu se smatrati konstantama u prostornom smislu, te ih je potrebno stalno pratiti i prilagođavati. Republika Hrvatska sastoji se od šest funkcionalnih regija koje odražavaju veći dio dnevnih migracija. (Izvor: Nacionalni prometni model za Republiku Hrvatsku (NPM).) Strategija osigurava okvir za razvoj intervencija i definira sučelja s drugim strategijama ili procjenama (koncept funkcionalnih regija, glavni planovi, sektorske strategije itd.).

Suočavanje s problemom mobilnosti na razini gradova, općina i županija uvođenjem načela intermodalnosti stvara temelje za međusobno povezivanje regija i omogućuje prekograničnu povezanost. Razvijanje intermodalnog sustava uglavnom ne zahtijeva nove prometne koridore, već se temelji na već postojećima ili planiranim prostorno-planskom dokumentacijom. Provedba aktivnosti u cilju stvaranja bolje prometne dostupnosti nadovezuje se na mjere stvaranja poticajnog okruženja u okviru priuštivog i dostupnog stanovanja i poboljšanja životnih uvjeta mladih i obitelji, koje se predlažu i u *Stambenoj politici*.

Strategija demografske revitalizacije Republike Hrvatske do 2033. godine (NN 36/24)

Strategija se u vertikalnom hijerarhijskom kontekstu izravno oslanja na *Nacionalnu razvojnu strategiju Republike Hrvatske do 2030. godine*. Brojne javne politike usko su povezane s demografskim razvojem, a jedan od ključnih prioriteta ove Strategije jest provedba horizontalnih demografskih politika koje neposredno ili posredno definiraju ciljeve, mjere i akcije važne za demografsku revitalizaciju na različitim područjima i koje će služiti kao temelj za poboljšanje zakona, izradu i provođenje akcijskih planova i programa u drugim povezanim sektorima. U tom smislu se i Stambena politika povezuje sa strateškim ciljevima Strategije demografske revitalizacije.

Strategija definira dva vlastita strateška cilja: 1. „Izgrađeno poticajno okruženje za obitelj i mlade” i 2. „Uravnotežena mobilnost stanovništva”. Strateški cilj usmjeren na izgradnju poticajnog okruženja za obitelj i mlade fokusira se na usklađivanje poslovnog, obiteljskog i privatnog života u kontekstu tehnoloških promjena i potiče stvaranje uvjeta koji potiču ekonomsku i stambenu neovisnost za mlade generacije.

Strateške smjernice na području intervencije koje se odnosi na stambeno zbrinjavanje su orijentirane na predlaganje mjera u aktima strateškog planiranja niže razine koje će omogućiti priuštivo i pristupačno stanovanje za sve dobne skupine, s posebnim naglaskom na ranjive skupine, a radi smanjivanja iseljavanja,

povećanja radne mobilnosti i veće kvalitete života, a jedan od takvih podupirućih akata strateškog planiranja bit će i Stambena politika. Strateške smjernice na području stambenog zbrinjavanja su sljedeće:

- priuštivo stanovanje za mlade i obitelji
- povećanje broja priuštivih stambenih jedinica
- adaptacija i izgradnja nekretnina u javnom vlasništvu namijenjenih mladima i mladim obiteljima
- stambeno zbrinjavanje na potpomognutim područjima
- bolja prilagodba stambenim potrebama obitelji s djecom
- bolja prilagodba stambenim potrebama starijih osoba koje žive same.

U okviru Programa Konkurentnost i kohezija, specifičnog cilja 4.3 planira se provođenje aktivnosti stambenog zbrinjavanja na potpomognutim područjima, a provedba navedene aktivnosti pratit će se u okviru Nacionalnog plana borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti za razdoblje 2021. – 2027. godine.

Dugoročna strategija obnove nacionalnog fonda zgrada do 2050. godine (NN 140/20)

Dugoročna strategija obnove nacionalnog fonda zgrada do 2050. godine donesena je u skladu s člankom 47.a Zakona o gradnji („Narodne novine“ broj 153/13, 20/17, 39/19, 125/19) kojim su preuzete obveze iz članka 2.a Direktive (EU) 2018/844 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive 2010/31/EU o energetske svojstvima zgrada i Direktive 2012/27/EU o energetske učinkovitosti (Tekst značajan za EGP) (Službeni list Europske unije L 156, 19.6.2018., str. 75) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2018/844/EU), stoga je donesena Odluka o donošenju Dugoročne strategije obnove nacionalnog fonda zgrada do 2050. godine (u daljnjem tekstu Dugoročna strategija).

Dugoročna strategija obnove nacionalnog fonda zgrada do 2050. godine donijeta je sa svrhom podupiranja obnove nacionalnog fonda stambenih i nestambenih zgrada, javnih i privatnih, te transformacije postojećeg fonda zgrada u energetske visokoučinkovite i dekarbonizirane fond zgrada do 2050. godine. Njome su postavljeni dugoročni ciljevi za obnovu nacionalnog fonda zgrada i dana je procjena potrebnih ulaganja.

Dugoročna strategija obuhvaća sljedeća područja:

- pregled nacionalnog fonda zgrada
- utvrđivanje troškovno učinkovitog pristupa obnovi ovisno o vrsti zgrade i klimatskoj zoni, uzimajući u obzir, kada je primjenjivo, relevantne pokretačke točke u životnom ciklusu zgrade
- politike i mjere za poticanje troškovno učinkovite dubinske obnove zgrada, uključujući postupne dubinske obnove te za podupiranje ciljanih troškovno učinkovitih mjera obnove
- pregled politika i mjera koje su usmjerene na segmente nacionalnog fonda zgrada s najlošijim svojstvima, dileme suprotstavljenih interesa najmodavca i najmoprimca i nedostatke tržišta te opis relevantnih nacionalnih mjera kojima se pridonosi ublažavanju energetske siromaštva
- politike i mjere usmjerene na sve zgrade javnog sektora
- pregled nacionalnih inicijativa za promicanje pametnih tehnologija i dobro povezanih zgrada i zajednica, kao i vještina i obrazovanja u građevinskom sektoru i sektoru energetske učinkovitosti
- na dokazima utemeljenu procjenu očekivanih ušteda energije i širih koristi, kao što su koristi povezane sa zdravljem, sigurnošću i kvalitetom zraka
- procjenu očekivane uštede energije i širih koristi sustavnog ulaganja u integralnu energetske obnovu nacionalnog fonda zgrada (otvaranje novih radnih mjesta, smanjenje energetske siromaštva, porast vrijednosti nekretnina, i dr.).

Nacionalni plan borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti za razdoblje od 2021. do 2027. godine (NN 143/21) i Akcijski plan borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti za razdoblje od 2021. do 2024. godine (NN 143/21).

U okviru provedbe Nacionalnog plana borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti za razdoblje od 2021. do 2027. godine (NN 143/2021) i Akcijskog plana borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti za razdoblje od 2021. do 2024. godine (NN 143/2021) utvrđen je Prioritet vezan uz programska područja javnih politika usmjerenih na suzbijanje siromaštva i socijalne isključenosti: 1. „Doprinijeti smanjenju siromaštva i socijalne isključenosti te kvaliteti življenja kroz koordinirani

sustav potpore skupinama u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti". U okviru Posebnog cilja 4. „Unaprijediti životne prilike osoba u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti“ utvrđene su Mjere za provedbu tog posebnog cilja:

- stvaranje poticajnog okruženja za ostanak i poboljšanje životnih uvjeta mladih i obitelji
- stambeno zbrinjavanje stradalnika i dragovoljaca iz Domovinskog rata.

Akcijskim planom borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti za razdoblje od 2021. do 2024. godine za nositelja prve navedene mjere određen je MPGI. MPGI (bivši Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje) svoje mjere i aktivnosti u okviru svog djelokruga intenzivno usmjerava na demografsku revitalizaciju i nastavlja raditi na smanjenju negativnih demografskih trendova, jasno definiranim programom stambenog zbrinjavanja i stvaranjem poticajnog okruženja za ostanak i stvaranje boljih uvjeta življenja, posebno za mlade i obitelji. Navedenim se prevenira rizik od siromaštva i socijalne isključenosti te smanjuje financijsko opterećenje ukupnim troškovima stanovanja. Kroz provedbu, rezultate mjera i njihovim utjecajem na pokazatelj ishoda poboljšavaju se uvjeti stanovanja i zadržavaju mlade obitelji na potpomognutim područjima i područjima posebne državne skrbi te se potiče naseljavanje i ostanak stanovništva na potpomognutim područjima čime se doprinosi preokretanju negativnih demografskih trendova i demografskoj revitalizaciji.

Posebni cilj *Stambene politike* „Priuštivo stanovanje“ pruža i doprinos provedbi Nacionalnog plana u prioritetu 5.1. „Doprinijeti smanjenju siromaštva i socijalne isključenosti te kvaliteti življenja kroz koordinirani sustav potpore skupinama u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti“.

Kroz mjeru unaprjeđenja životnih prilika osoba u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti značaj se daje provedbi posebnih stambenih programa za osobe slabijeg socioekonomskog statusa, kao i poticanju regionalnog razvoja, razvoju potpomognutih područja kroz demografsku revitalizaciju te gospodarsku regeneraciju depriviranih područja. Zbog utvrđenog značaja i djelovanja na području suzbijanja siromaštva i socijalne isključenosti, socijalna prava ranjivih skupina već su definirana posebnim Zakonom o socijalnoj skrbi i pripadajućim propisima u djelokrugu drugih ministarstava te nisu razmatrana u okviru ovog dokumenta.

Provedba aktivnosti stvaranja poticajnog okruženja za ostanak i poboljšanje životnih uvjeta mladih i obitelji nadovezuje se na mjere koje se predlažu i u Stambenoj politici.

Zakonom o socijalnoj skrbi (NN 18/22, 46/22, 119/22, 71/23 i 156/23) člankom 291. određeno je da su veliki gradovi i gradovi sjedišta županija dužni poticati i osigurati građanima na svojem području druge oblike materijalne pomoći i potpora kao što je prehrana u pučkim kuhinjama, smještaj beskućnika u prihvatilište ili prenočište, zbrinjavanje osoba koje primaju zajamčenu minimalnu naknadu u socijalne stanove, subvencije u plaćanju pojedinih socijalnih i drugih usluga sukladno svojim općim aktima i ovome Zakonu, poticati rad udruga i volonterski rad u socijalnoj skrbi te razvijati druge oblike socijalne skrbi na svojem području dok je stavkom 3. određeno kako u kriznim situacijama, kad obitelj s maloljetnom djecom ostane bez svog doma i nije u mogućnosti sama osigurati smještaj, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno Grad Zagreb dužni su osigurati im smještaj u socijalnom stanu ili na drugi način kako bi se spriječilo odvajanje djece od odraslih članova obitelji.

Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike kroz postavljene zakonski okvir i strateške dokumente brine o brojnim skupinama građana koji si iz socijalnih i zdravstvenih razloga ne mogu priuštiti živjeti u svom domu. Sljedeća dva akta strateška usmjerena su na specifične ciljeve iz socijalnog područja:

- Nacionalni plan za razvoj socijalnih usluga za razdoblje od 2021. do 2027. godine (NN 136/21)
- Nacionalni plan izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom za razdoblje od 2021. do 2027. godine (NN 143/21).

Posebni ciljevi i mjere *Stambene politike* usmjereni su prema omogućavanju priuštivog stanovanja za građane RH, a provedbom tih mjera bit će olakšan pristup potrebnim stambenim jedinicama i za one građane koji su obuhvaćeni Zakonom o socijalnoj skrbi te strateškim dokumentima iz socijalnog područja. Veliki gradovi i središta županija će provedbom Stambene politike moći kroz izradu Programa stanovanja na lokalnoj razini, iskazati svoje potrebe i mogućnosti za socijalne programe te ih uklopiti u programe priuštivog stanovanja.

Posebni ciljevi i mjere *Stambene politike* u skladu su s **Programom Vlade Republike Hrvatske 2024. – 2028.** te programskim ciljevima i provedbi aktivnosti koje su usmjerene na razvoj i uređenje područja stambenog zbrinjavanja u Republici Hrvatskoj.

Ostali ključni nacionalni planovi i programi s kojima je usklađena *Stambena politika*:

- Nacionalni program za mlade za razdoblje od 2023. do 2025. godine
- Nacionalni plan za uključivanje Roma, za razdoblje od 2021. do 2027. godine
- Operativni programi nacionalnih manjina za razdoblje 2024. - 2028.
- Program održivog društvenog i gospodarskog razvoja potpomognutih područja 2022. – 2025.
- Nacionalni plan razvoja otoka 2021. – 2027.

Posebnim propisima i strateškim dokumentima obuhvaćeno je stambeno zbrinjavanje sljedećih skupina građana:

- **Ministarstvo hrvatskih branitelja** provodi stambeno zbrinjavanje u skladu sa *Zakonom o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji* (NN 121/17, 98/19, 84/24 i 156/23) i *Uredbom o stambenom zbrinjavanju članova obitelji smrtno stradalih i nestalih hrvatskih branitelja te hrvatskih ratnih vojnih invalida i dragovoljaca iz Domovinskog rata* (NN 132/24)
- **Ministarstvo obrane kroz posebne propise osigurava stambeno zbrinjavanje za pripadnike Ministarstva obrane i Oružanih snaga Republike Hrvatske.**
- **Ministarstvo unutarnjih poslova** kroz posebne propise osigurava stanove za službene potrebe.

Zaključno, Stambena politika je u skladu s krovnom nacionalnom razvojnom strategijom te ostalim relevantnim i povezanim aktima strateškog planiranja i drugim referentnim aktima strateškog planiranja u Republici Hrvatskoj koji doprinose provedbi aktivnosti usmjerenih na razvoj i uređenje područja stanovanja u Hrvatskoj.

8. OKVIR ZA PRAĆENJE I VREDNOVANJE

Praćenje, izvješćivanje i vrednovanje provedbe *Nacionalnog plana stambene politike Republike Hrvatske do 2030.* provodit će se u skladu sa zakonodavnim okvirom sustava strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske, odnosno Zakonom o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske (NN 123/17, 151/22), Pravilnikom o rokovima i postupcima praćenja i izvješćivanja o provedbi akata strateškog planiranja od nacionalnog značaja i od značaja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 44/23) te Pravilnikom o provedbi postupka vrednovanja akata strateškog planiranja od nacionalnog značaja i od značaja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 44/23).

Nacionalni plan podložan je sustavu vrednovanja od pokretanja izrade *Stambene politike* do završetka njegove provedbe. Za potrebe započinjanja postupka vrednovanja, izrađen je Plan vrednovanja koji sadrži indikativni plan svih vrednovanja Nacionalnog plana te je donesena Odluka o početku postupka vrednovanja. Slijedom navedenoga, proveden je postupak vrednovanja *Stambene politike* u skladu s kriterijima i uvjetima Pravilnika o provedbi postupka vrednovanja akata strateškog planiranja od nacionalnog značaja i od značaja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 44/23). Za potrebe provedbe postupka vrednovanja osnovan je Odbor za vrednovanje u okviru tijela nadležnog za izradu *Stambene politike* i uspostavljen je Tim za vrednovanje. Postupak ex-ante vrednovanja prati sve faze izrade *Stambene politike* te elemente i strateške odrednice na razini nacionalnog plana kako bi se osiguralo da je *Stambena politika* u potpunosti u skladu s načelima i pravilima regulatornog okvira strateškog planiranja u Republici Hrvatskoj te identificiranim razvojnim potrebama, potencijalima i izazovima stanovanja u Republici Hrvatskoj.

Dokument *Stambena politika* usvojio je preporuke proizišle iz postupka prethodnog vrednovanja. Kroz postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću ostvarena je mogućnost sudjelovanja najšire javnosti. Kao i tijekom izrade, provedba *Stambene politike* te njeno praćenje, izvješćivanje i vrednovanje, vršit će se transparentno i participativno, na načelu partnerstva i u kontinuiranoj suradnji sa svim relevantnim dionicima koji su bili i bit će primjereno uključeni u cijeli postupak izrade, provedbe, praćenja, izvješćivanja, vrednovanja i odlučivanja.

U svrhu kvalitetnog praćenja provedbe *Stambene politike*, Vlada Republike Hrvatske je donijela Uredbu o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine (NN 9/25) kojom je osnovana Uprava za provedbu stambene politike, kvalitetu stanovanja i komunalno gospodarstvo. Uprava obavlja poslove kojima se u području stanovanja prati stanje u zemlji i Europskoj uniji, priprema, planira i predlaže programe, mjere i modele u cilju unaprjeđenja stanja i razvoja sustava izgradnje stanova za ciljane skupine građana i sustava načina korištenja državnih stanova te nadzire rad Agencije za pravni promet i posredovanje nekretninama. U Upravi za provedbu stambene politike, kvalitetu stanovanja i komunalno gospodarstvo ustrojen je Sektor za provedbu stambene politike u kojem se kroz Službu za provedbu programa i mjera stambene politike te Službu za praćenje provedbe i revalorizaciju mjera stambene politike koordinira cjelokupna provedba *Nacionalnog plana stambene politike RH do 2030.*

REKAPITULACIJA POKAZATELJA

POSEBNI CILJ 1: Priuštivo stanovanje

POSEBNI CILJ 1: PRIUŠTIVO STANOVANJE		
Upravno područje: 3. Stanovništvo, migracije i socijalna politika		
POKAZATELJ ISHODA	POČETNA VRIJEDNOST (2023.)	CILJNA VRIJEDNOST (2030.)
Kod: OI.02.3.103 Stopa prenapučenosti kućanstava	31 %	27 %
MJERE		ROK PROVEDBE
1. Unaprjeđenje pravno-upravljačkog okvira (R)		2025. godina
2. Povećanje ponude stambenih jedinica (I)		2030. godina
POKAZATELJI REZULTATA	POČETNA VRIJEDNOST	CILJNA VRIJEDNOST
1. Broj donesenih propisa	0	8
2. Broj novih raspoloživih stambenih jedinica za priuštivo stanovanje	0	20 200
3. Novi centri za starije osobe kojima je neophodna intenzivna 24-satna skrb	0	18

POSEBNI CILJ 2: Održivo stanovanje

POSEBNI CILJ 2: ODRŽIVO STANOVANJE		
Upravno područje: 6. Zaštita okoliša, klimatske promjene i energetika		
POKAZATELJ ISHODA	POČETNA VRIJEDNOST	CILJNA VRIJEDNOST (2030.)
Kod: OI.02.6.70 Kumulativne uštede energije u obnovljenim stambenim jedinicama za održivo stanovanje	0	1.275,3 GWh
MJERE		ROK PROVEDBE
1. Energetska obnova zgrada (I)		2030. godina
2. Primjena tehničko-tehnoloških unaprjeđenja u gradnji (R)		2030. godina
POKAZATELJI REZULTATA	POČETNA VRIJEDNOST	CILJNA VRIJEDNOST
1. Broj kućanstava u energetske obnovljenim stambenim jedinicama za održivo stanovanje	15 000	65 000
2. Broj donesenih propisa	0	2

Prilog 2. – Tablice priuštivosti

POSEBNI CILJ 3: Prostor u funkciji stanovanja

POSEBNI CILJ 3: PROSTOR U FUNKCIJI STANOVANJA		
Upravno područje: 16. Lokalna samouprava		
POKAZATELJ ISHODA	POČETNA VRIJEDNOST	CILJNA VRIJEDNOST (2030.)
Kod: OI.02.16.104 Stanovništvo obuhvaćeno programima stanovanja na lokalnoj razini	0	48,5 %
MJERE		ROK PROVEDBE
1. Prilagodba upravljanja prostorom potrebama priuštivog stanovnja (R)		2025. godina
2. Ulaganje u zelenu urbanu infrastrukturu i kružno gospodarenje prostorom i zgradama (I)		2030. godina
POKAZATELJI REZULTATA	POČETNA VRIJEDNOST	CILJNA VRIJEDNOST
1. Izrađeni programi stanovanja na lokalnoj razini	0	25
2. Broj financiranih projekata za poticanje razvoja stambene infrastrukture	0	120
3. Izgrađena/uređena zelena infrastruktura u urbanim područjima u ha	0	40

Napomena:

- Reformska mjera (R)
- Investicijska mjera (I)

Prilog 1. – Gradovi s najvećim stambenim jazom

ŽUPANIJA	GRAD	ST. JAZ 2021	ST. JAZ 2030
Grad Zagreb	Zagreb	30.033	36.166
Splitsko-dalmatinska	Split	9.130	7.876
Zagrebačka	Velika Gorica	5.607	6.534
Primorsko-goranska	Rijeka	4.997	3.495
Zadarska	Zadar	3.722	3.875
Zagrebačka	Samobor	3.521	4.110
Splitsko-dalmatinska	Kaštela	3.467	3.477
Brodsko-posavska	Slavonski Brod	2.904	2.004
Dubrovačko-neretvanska	Dubrovnik	2.709	3.092
Splitsko-dalmatinska	Sinj	2.470	2.382
Splitsko-dalmatinska	Solin	2.429	2.757
Bjelovarsko-bilogorska	Bjelovar	2.269	1.985
Osječko-baranjska	Osijek	2.215	1.984
Međimurska	Čakovec	2.204	2.258
Varaždinska	Varaždin	2.082	2.065
Dubrovačko-neretvanska	Metković	1.981	2.002
Osječko-baranjska	Đakovo	1.970	1.547
Zagrebačka	Dugo Selo	1.893	2.199
Vukovarsko-srijemska	Vinkovci	1.832	1.578
Koprivničko-križevačka	Križevci	1.827	2.028
Koprivničko-križevačka	Koprivnica	1.809	1.649
Zagrebačka	Zaprešić	1.774	1.704
Karlovačka	Karlovac	1.770	1.839
Zagrebačka	Sveti Ivan Zelina	1.627	1.742
Zagrebačka	Jastrebarsko	1.533	1.658
Varaždinska	Ivanec	1.532	1.533
Zagrebačka	Vrbovec	1.464	1.479
Varaždinska	Novi Marof	1.434	1.355
Šibensko-kninska	Šibenik	1.396	919
Međimurska	Nedelišće	1.382	1.464
Splitsko-dalmatinska	Imotski	1.369	1.277
Sisačko-moslavačka	Kutina	1.308	1.129
Zagrebačka	Brdovec	1.258	1.337
Splitsko-dalmatinska	Omiš	1.255	1.196
Krapinsko - zagorska	Krapinska	1.255	1.312
Sisačko-moslavačka	Sisak	1.252	1.092
Sisačko-moslavačka	Petrinja	1.165	1.073
Primorsko-goranska	Viškovo	1.133	1.334
Splitsko-dalmatinska	Podstrana	1.077	991
Zagrebačka	Ivanić-Grad	1.071	1.118
Požeško-slavonska	Požega	1.060	676

Prilog 2 – Tablice priuštivosti

MINIMALNA PLAĆA RH 2024													
Odrasli član	14+	14-	Košarica €	Plaća minimum €	Raspoloživo €	Raspoloživo %	Primjeren stan m²	Režijski troškovi €	Troškovi najma €	Troškovi stanovanja €	Jaz B €	Jaz A %	Priuštiva najamnina €
1	0	0	305,55	677,00	371,45	55	35	82,03	346,50	428,53	-57,08	63	121,07
1	0	1	397,22	677,00	279,78	41	45	106,64	445,50	552,14	-272,36	82	96,46
1	1	0	458,33	677,00	218,67	32	45	123,05	445,50	568,55	-349,88	84	80,05
1	0	2	488,89	677,00	188,11	28	55	131,25	544,50	675,75	-487,64	100	71,85
1	1	1	550,00	677,00	127,00	19	55	147,66	544,50	692,16	-565,16	102	55,44
1	1	2	641,67	677,00	35,33	5	65	172,27	643,50	815,77	-780,44	120	30,83
1	2	1	702,78	677,00	-25,78	-4	65	188,67	643,50	832,17	-857,95	123	14,43
1	2	0	611,11	677,00	65,89	10	55	164,06	544,50	708,56	-642,67	105	39,04
2	0	0	611,10	1.354,00	742,90	55	45	164,06	445,50	609,56	133,34	45	242,14
2	0	1	702,76	1.354,00	651,24	48	55	164,06	544,50	708,56	-57,32	52	242,14
2	0	2	794,44	1.354,00	559,56	41	65	213,28	643,50	856,78	-297,22	63	192,92
2	1	2	947,22	1.354,00	406,78	30	75	254,30	742,50	996,80	-590,02	74	151,90
2	2	1	1.008,33	1.354,00	345,67	26	75	270,70	742,50	1.013,20	-667,53	75	135,50
2	2	0	916,67	1.354,00	437,33	32	65	246,09	643,50	889,59	-452,26	66	160,11
2	1	1	855,56	1.354,00	498,44	37	65	229,69	643,50	873,19	-374,75	64	176,51

MEDIALNA PLAĆA ZG III. 2024													
Odrasli član	14+	14-	Košarica €	Plaća medijan €	Raspoloživo €	Raspoloživo %	Primjeren stan m²	Režijski troškovi €	Troškovi najma €	Troškovi stanovanja €	Jaz B €	Jaz A %	Priuštiva najamnina €
1	0	0	305,55	1.252,00	946,45	76	35	82,03	346,50	428,53	517,92	34	293,57
1	0	1	397,22	1.252,00	854,78	68	45	106,64	445,50	552,14	302,64	44	268,96
1	1	0	458,33	1.252,00	793,67	63	45	123,05	445,50	568,55	225,12	45	252,55
1	0	2	488,89	1.252,00	763,11	61	55	131,25	544,50	675,75	87,36	54	244,35
1	1	1	550,00	1.252,00	127,00	10	55	147,66	544,50	692,16	-565,16	55	227,94
1	1	2	641,67	1.252,00	610,33	49	65	172,27	643,50	815,77	-205,44	65	203,33
1	2	1	702,78	1.252,00	549,22	44	65	188,67	643,50	832,17	-282,95	66	186,93
1	2	0	611,11	1.252,00	640,89	51	55	164,06	544,50	708,56	-67,67	57	211,54
2	0	0	611,10	2.504,00	1.892,90	76	45	164,06	445,50	609,56	1.283,34	24	587,14
2	0	1	702,76	2.504,00	1.801,24	72	55	164,06	544,50	708,56	1.092,68	28	587,14
2	0	2	794,44	2.504,00	1.709,56	68	65	213,28	643,50	856,78	852,78	34	537,92
2	1	2	947,22	2.504,00	1.556,78	62	75	254,30	742,50	996,80	559,98	40	496,90
2	2	1	1.008,33	2.504,00	1.495,67	60	75	270,70	742,50	1.013,20	482,47	40	480,50
2	2	0	916,67	2.504,00	1.587,33	63	65	246,09	643,50	889,59	697,74	36	505,11
2	1	1	855,56	2.504,00	1.648,44	66	65	229,69	643,50	873,19	775,25	35	521,51

PROSJEČNA PLAĆA ZG III. 2024

Odrasli član	14+	14-	Košarica €	Plaća minimum €	Raspoloživo €	Raspoloživo %	Primjeren stan m ²	Režijski troškovi €	Troškovi najma €	Troškovi stanovanja €	Jaz B €	Jaz A %	Priušćiva najamnina €
1	0	0	305,55	1.570,00	1.264,45	81	35	82,03	346,50	428,53	835,92	27	388,97
1	0	1	397,22	1.570,00	1.172,78	75	45	106,64	445,50	552,14	620,64	35	364,36
1	1	0	458,33	1.570,00	1.111,67	71	45	123,05	445,50	476,45	635,22	30	347,95
1	0	2	488,89	1.570,00	1.081,11	69	55	131,25	544,50	543,55	537,56	35	339,75
1	1	1	550,00	1.570,00	127,00	8	55	147,66	544,50	692,16	-565,16	44	323,34
1	1	2	641,67	1.570,00	928,33	59	65	172,27	643,50	815,77	112,56	52	298,73
1	2	1	702,78	1.570,00	867,22	55	65	188,67	643,50	832,17	35,05	53	282,33
1	2	0	611,11	1.570,00	958,89	61	55	164,06	544,50	708,56	250,33	45	306,94
2	0	0	611,10	3.140,00	2.528,90	81	45	164,06	445,50	609,56	1.919,34	19	777,94
2	0	1	702,76	3.140,00	2.437,24	78	55	164,06	544,50	708,56	1.728,68	23	777,94
2	0	2	794,44	3.140,00	2.345,56	75	65	213,28	643,50	856,78	1.488,78	27	728,72
2	1	2	947,22	3.140,00	2.192,78	70	75	254,30	742,50	996,80	1.195,98	32	687,70
2	2	1	1.008,33	3.140,00	2.131,67	68	75	270,70	742,50	1.013,20	1.118,47	32	671,30
2	2	0	916,67	3.140,00	2.223,33	71	65	246,09	643,50	889,59	1.333,74	28	695,91
2	1	1	855,56	3.140,00	2.287,44	73	65	229,69	643,50	873,19	1.411,25	28	712,31



Prilog 3. – Tablični prikaz Nacionalnog plana

NOSITELJ IZRADE AKTA:	NAZIV AKTA:	RAZVOJNI SMJER NRS-A 2030.
Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine	Nacionalni plan stambene politike republike Hrvatske do 2030.	RS 2. Jačanje otpornosti na krize

POPIS POSEBNIH CILJEVA						
Redni broj posebnog cilja	Pokazatelj i ciljna vrijednost pokazatelja učinka NRS-a 2030.	Naziv cilja sektorske/ višesektorske strategije	Naziv i ciljna vrijednost pokazatelja učinka sektorske/ višesektorske strategije	NAZIV POSEBNOG CILJA	Pokazatelj ishoda	Početna vrijednost pokazatelja ishoda
1.	Stopa totalnog fertiliteta 1,8	Izgrađeno poticajno okruženje za obitelji i mlade	II.02.3.34 Prosječna dob napuštanja roditeljskog doma 29	PRIUŠTIVO STANOVANJE	OI.02.3.103 Stopa prenapučenosti kućanstava	31%
2.	Emisije stakleničkih plinova (u odnosu na 1990.)	Postepeno povećanje stope obnove nacionalnog fonda stambenih i nestambenih zgrada (Dugoročna strategija obnove nacionalnog fonda zgrada do 2050. godine)	n/p	ODRŽIVO STANOVANJE	OI.02.6.70; Kumulativne uštede energije u obnovljenim stambenim jedinicama za održivo stanovanje	0
3.	Osobe u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti 15%	Razvijanje ugodnih i uređenih gradova (Strategija prostornog razvoja Republike Hrvatske)	n/p	PROSTOR U FUNKCIJI STANOVANJA	OI.02.16.104; Stanovništvo obuhvaćeno programima stanovanja na lokalnoj razini	0

DOPRINOS PROVEDBI NADREĐENOG AKTA STRATEŠKOG PLANIRANJA	STRATEŠKI CILJ NRS-A 2030.	ROK VAŽENJA AKTA:
Dugoročna strategija obnove nacionalnog fonda zgrada do 2050., Strategija prostornog razvoja Republike Hrvatske	SC 6. Demografska revitalizacija i bolji položaj obitelji	2025.-2030.

POPIS POSEBNIH CILJEVA					
Ciljna vrijednost pokazatelja ishoda	Ukupan procijenjeni trošak provedbe posebnog cilja	Planirani izvor financiranja u Državnom proračun	Doprinos zelenoj tranziciji (DA/NE)	Doprinos digitalnoj transformaciji (DA/NE)	SDG
27%	1.527.548.819 EUR	A915036 K551025 K576201 K761063 K877005	DA	DA	NO POVERTY
1.275,30 GWh	400.000.000,00 EUR	A 915014	DA	DA	AFFORDABLE AND CLEAN ENERGY
48,50%	100.000.000,00 EUR	A 576150 A 576256 A915018 T915028.001 T915028.002	DA	DA	SUSTAINABLE CITIES AND COMMUNITIES





